

**ISSN 2414-5858 (Print)**

**ISSN 2414-5866 (Online)**

**DOI 10.52363/2414-5866-2021-2**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 2 (15)**

**Харків 2021**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

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

Відповідальний секретар – Помаза-Пономаренко А.Л., д-р. наук держ. упр., с.д.

Члени редакційної колегії:

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

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

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

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.

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

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

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

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

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

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

Кучабський Олександр, д-р. габіліт., проф. (Польща)

Міхальські Томаш, д-р. габіліт., проф. (Польща)

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

Засновник:

Національний університет цивільного захисту України

Свідectво Державної реєстраційної служби України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

Вісник НУЦЗУ включено до Переліку наукових фахових видань України групи «Б» (Наказ Міністерства освіти і науки України № 775 від 16.07.2018 р.).

ISSN 2414-5858 (Print).

ISSN 2414-5866 (Online)

**DOI 10.52363/2414-5866-2021-2**

УДК 351

ББК 67.99(2)116 Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради НУЦЗУ. Протокол № 3 від 25.11.2021 р.*

**Вісник Національного університету цивільного захисту України :** зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. – Вип. 2 (15). – 509 с. – (Серія "Державне управління").

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

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

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

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

Вісник НУЦЗУ включено:

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

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

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

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-1

УДК 351.72

*Tohobytska V., doctoral student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv,  
ORCID: 0000-0002-4642-6117*

*Тогобицька В.Д., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

## FACTORS OF PUBLIC MANAGEMENT OF ECONOMIC RISKS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

## ФАКТОРИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ РИЗИКАМИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

*The article provides a comprehensive scientific substantiation and study of the problems of state management of economic risks in the context of digitalization.*

**Ключові слова:** *public administration, economic risks, digitalization, mechanisms of public administration, digital transformation.*

*У статті надано наукове визначення й обґрунтування проблем державного управління економічними ризиками в умовах цифровізації.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, економічні ризики, цифровізація, механізми державного управління, цифрова трансформація.*

**Problem setting.** In complex modern state and social processes, as well as relations in the field of economic and entrepreneurial activities, it is difficult to imagine their functioning without the use of information and digital technologies, because their use has facilitated and even changed various areas of business and management processes in business. -administration. Today in the scientific literature there are studies on such a phenomenon as digitalization, which are mainly descriptive in nature and relate to various areas of modern society, including the consequences of digitalization for modern society, directly at the enterprise level, the impact on enterprises of various fields. , as well as the issue of digitalization of various sectors of the economy. Instead, the concept of "digitalization" and its place in the processes of business administration of business structures and socio-economic

relations is becoming increasingly important.

**Analysis of recent research and publications.** Theoretical and applied aspects of the study of public management of economic risks in the context of digitalization have often attracted the attention of domestic and foreign scientists, in particular such as J. Galbraith, M. Voynarenko, L. Skorobogat, L. Kit, A. Shemet, I. Malik, O. Pavlov, M. Stegney and others. At the same time, these scholars, as a rule, considered the field of public administration and the impact on its nature and specifics of digitalization in general, but the problem of determining the factors of public economic risk management in digitalization has not yet received proper theoretical and applied justification and research.

**Paper objective.** Consequently, the purpose of this article is a scientific justification and study of the factors of public management of economic risks in the context of digitalization.

**Paper main body.** Digital transformation in public administration is considered as one of the conditions for maintaining Ukraine's competitiveness in the world economy. Today there is a significant growth of digital technologies, which inevitably affects the need for integration and transformational changes in the processes of business administration of business structures. The active use of digital technologies, mobile devices and much more leads to the need for global modifications of certain processes and management methods in various vectors of business structures. The need for the introduction of digital technologies in business, as well as the definition of organizational and legal principles and mechanisms of public management of socio-economic risks in the context of digitalization is indicated in various legal aspects [1, p. 200].

A comparative analysis of the dynamics of digitalization of the economy in Ukraine and foreign countries speaks of the need to transform the system of business administration of business structures in the context of digitalization of society. In developed countries, the share of the digital economy in their GDP is 5.5%, in developing countries 4.9%, but according to analytical data, in Ukraine this figure is 2.8% [2, p. 112-113].

The program of digital economy development pays serious attention to the development of high technologies and digital platforms, and accordingly, the growing need to implement technological innovations requires not only new staff competencies, but also the ability to generate and implement these innovations, which requires a qualitatively new concepts in the field of organizational inertia and changes in approaches to business administration of business structures [3, p. 40].

The issues of digitalization in the global and digital transformation concern a significant number of projections and events in the relevant business structures. Changes in technology entail changes in the business processes of business structures, as well as in the field of public administration relations, affecting: staff; finances; marketing; logistics; production process and large other business processes of the business structure [4, p. 19].

In the conditions of fast-growing information technologies business structures are compelled to embody modern technologies in the activity. In addition, there is a need to implement business structures of blockchains, shell computing, neural networks and many other technologies. All this leads to the need for highly qualified personnel. In some types of business activities, technologically highly trained personnel play a special role in digital business, which directly and indirectly affects the principles of public administration.

In turn, it should be noted that the digital service has a number of features, in particular: the method of service in the case of digital services remote; the service is available at any time; remote access; digital service delivery environment; absolute confidentiality of service provision; lower operating delays; great flexibility of consumption of the sector.

The transformation of the business administration system in the conditions of active development of the digital economy also affects the production process, in the case of doing business in the field of production [5]. There is a growing need for a radical change in the process of production management in connection with the growing dependence of production on the use of digital technologies. The introduction of digital technologies in the production process gives production and business structures a number of advantages: there is an increase in production flexibility, dynamic development of the main characteristics of the production process. Due to the growth of management efficiency it is possible to have higher competitive advantages, which in turn may have the effect of increasing the efficiency of each management structure [6, p. 59].

When digitally translating various administrative, economic, social processes, the state, companies and individuals are actively accumulating personal data, which in the digital society is becoming a significant asset of high value. It can be stated that the personal data market is already a reality. However, the state does not yet have effective tools to control and regulate this market. The state is also interested in collecting personal data as a basis for creating an effective management system, while having an unlimited amount of legal opportunities. However, any information systems, including those created on the site of government agencies, are unfortunately vulnerable to unauthorized interference. All this creates a situation of potential threat of violation of citizens' rights [7, p. 184].

Another important issue that digitalization entails is the status of the state itself, its role in the management of social processes, in the implementation of a number of constitutional and legal principles, and especially clearly these changes can be traced in the social sphere. We believe that the state will have to look for a new point of balance in the implementation of the principle of the welfare state. This is due to the impact of digitalization of the economy on society, because it is at the present stage of Ukrainian state formation that society most painfully and acutely perceives excessive social stratification. At the same time, according to most scientists, the problem of social stratification is only exacerbated, which is associated with the

automation of production, which will lead to a radical reduction of jobs millions of people may lose their jobs, and with it not only material well-being but also lose a number social guarantees.

Digitalization already affects the most important state and legal institutions related to the formation of public authorities and the implementation of public authority. In connection with digitalization, conditions are created that can affect the type of modern representative democracy, at least the appearance of a number of existing state institutions may change. Steps in this direction are made by the state itself, which can be clearly seen in the implementation of certain aspects of public administration programs in the field of digital economy [8, p. 9].

Therefore, the introduction of such innovations can qualitatively affect not only certain sources of public administration, but the use of appropriate technologies simplifies and minimizes the procedure for expressing public opinion and the voting procedure. This means that a certain relationship between the forms of representative and direct democracy may require a certain transformation. The demand of society to improve the forms of citizen participation in the exercise of public power, including through the use of information technology, is very noticeable, to which the domestic state is trying to respond. As one of the examples of application of similar technologies in public administration it is possible to result initiative budgeting, ie distribution of a certain share of the budget on the basis of offers of inhabitants [9, p. 44]. And there are ideas to implement proactive budgeting, including through the mechanism of online voting using an identification system. It should be noted that the presented approach deserves support, as it is aimed at expanding the rights of citizens to participate in the management of state affairs.

The implementation of such technologies will require the formation of a special environment of trust in the authorities as a whole and in the digital space formed by them. Despite serious technical advances, the introduction of this technology has serious risks associated, on the one hand, with the problems of legitimacy of the results of online voting, and on the other hand - the psychological characteristics of citizen participation in this process.

Serious pressure of digitalization is felt in relation to the justice system, because modern digital technologies provide the opportunity to create a digital environment that can replace a system of individual bodies in the field of public authorities. Thus, the digitalization of state institutions and governance processes leads to the need to transform these institutions, as well as poses new challenges to society and the state, which can no longer be solved by proven and known methods. It should be noted that observing the process of transformation of the former system of world order, including in the social sphere, as its most important component, we can state that with the external preservation of all traditional institutions and mechanisms of its regulation, real relations are increasingly transformed. The achieved limit of social spending forces governments to look for effective solutions, and such a solution is the privatization of the social sphere. However, as soon as something falls into the sphere

of market relations, it is subject to the laws of the market - reducing costs and maximizing profits. In fact, the market itself is a mechanism of free competition, where victory is "awarded" to those who were able to offer a cheaper mass product. The transfer of the entire social sphere to the market rails not only modifies reality, but radically transforms it, turning it into its opposite and, at the same time, complicating its analysis. Therefore, the promotion of new, especially digital technologies that have the potential to solve problems in this area, is often due to purely financial logic, the task of maximizing profits, rather than interest in making the process of acquiring knowledge more interesting, effective, accessible, aimed at revealing unique abilities, etc. It must be understood that this is not a matter of someone's conscious choice, it is a tough aspect of competition. And examples of how individual states, which tried, for example, to reduce the cost of medicines for their citizens, lost in court to multinational companies, are quite illustrative, but the same happens in the social and labor sphere - enterprises existing in the classical industrial paradigm of production, deliberately unable to compete with platform services in social spending and will be forced, one way or another, to adapt, becoming a platform, or go bankrupt. However, as a result, the aggregate effective demand is reduced, which should contribute to economic growth and create jobs [10, p. 140].

States' ability to finance social spending is further reduced. An alarming trend of our time, as we have already noted, is the growth of inequality. And such quantitative inequality (income inequality) is increasingly becoming a qualitative indicator - inequality in access to work, social policy, education and health care, for which "public needs" have become (at least at the regulatory level) public good ", which are rapidly becoming " services ". And the process is a clear illustration of how in parallel with the changing realities of life is the transformation of the basic socio-political and scientific concepts of the previous era.

**Conclusions of the research.** Thus, we can conclude that the management and business administration of the business structure in the digitalization of society should have a number of specific features, in particular, the entrepreneur must, taking into account modern technology, become a story customer-oriented to the business structure. Thus customer orientation at traditional economy and digital economy has various character: in traditional economy of management of needs of clients in the company as a whole, and at digitalization of economy - inquiries of the concrete consumer; as channels of advancement in the traditional economy are mainly offline communications, and in the digital economy - digitalization elements of public administration. The transition to customer orientation in a digital economy is an important management process that requires changes not only in individual business processes of business structures, but also in the work of the whole organization, ie certain adjustments must be made to the business administration of the business structure in general.

## References:

1. Aver'yanov, V.B. (1999). Derzhavne upravlinnya v Ukraini [Government ruled in the Ukraine]. Vidavnytstvo TOV "SOMI", Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V. D. (2003). Theoretical and organizational principles of public administration [Teoretichni ta organizacijni zasadi derzhavnogo upravlinnya]. Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
3. Bandurka, O. M. (2000). State regulation of the economy [Derzhavne reguluvannya ekonomiku]. Harkiv, Ukraine [in Ukrainian].
4. Belikova, T. Y. and Mishchenko, S. G. (2012). Management of strategic development of viable economic systems: models, mechanisms and tools: monograph [Upravlenie strategicheskim razvitiem zhiznesposobnyh ekonomicheskikh sistem: modeli, mekhanizmy i instrumenty : monografiya]. Kiev, Ukraine [in Ukrainian].
5. Byrkovych T. I., Byrkovych V. I., Kabanets O. S. (2019). "Mekhanizmy publicnogo upravlinnya u sferi tsyfrovyykh transformatsiy" ["Mechanisms of public control in the field of digital transformations"]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok [Public Administration: Improvement and Development], vol. 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.2 [in Ukrainian].
6. Grabar, N. S. "Formation and transformation of mechanisms of public administration (on the example of management of intellectual and innovative resources of the economy in Ukraine) [Stanovlennya ta transformaciya mekhanizmiv derzhavnogo upravlinnya (na prikladi upravlinnya intelektual'no-innovacijnimi resursami ekonomiki v Ukraini)]". Bulletin of NUTSZU. Public Administration Series. (1 (14). (2021): 58-65.
7. Kovalchuk, K. F. (2012). Innovation and investment policy of sustainable development of the regions of Ukraine: from theory to practice [Innovacijno-investicijna politika stalogo rozvitku regioniv Ukraini: vid teorii do praktiki]. Donetsk, Ukraine. [in Ukrainian].
8. Kuybida V.S., Karpenko O.V., Namestnik V.V. (2018), "Tsyfrove vryaduvannya v Ukraini: bazovi definitsiyi ponyatiyno-katehorial'nohoaparatu", ["Digital Governance in Ukraine: Basic Definitions of the Conceptual and Categorical Apparatus"], journal Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnya [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 1, pp. 5-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3) [in Ukrainian].
9. Lakhyzha, M.I. (2012). Modernizatsiia publicnoi administratsii: dosvid Respubliky Polshcha.Poltava: PoltNTU[in Ukrainian]
10. Orekhova, T. V. Theoretical and applied problems of modeling sustainable development of economic systems: a monograph [Teoretichni i prikladni problemi modelyuvannya stalogo rozvitku ekonomichnih sistem : monografiya]. Donetsk, 2013. Print.



DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-2

УДК 351:347.779

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor in Public Administration, Senior Researcher, Head of the Scientific Department for State Security Problems of the Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, ORCID: ORCID: 0000-0001-5666-9350,*

*Trusova V., student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv, ORCID: 0000-0002-4821-4281,*

*Khyzhniak A., student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv, ORCID: 0000-0003-1653-0260*

*Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., с.д., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
Трусова В.В., здобувач вищої освіти, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
Хижняк А.О., здобувач вищої освіти, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

## **INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF "i i i" (INTELLECTUAL PROPERTY, INVESTMENT AND INNOVATION)**

## **ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ "і і і" (ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ, ІНВЕСТИЦІЙ ТА ІННОВАЦІЙ)**

*The article analyzes the directions of development of the institutional mechanism of public administration in the field of "i i i" (intellectual property, investment and innovation).*

*Key words: public administration, institutional mechanism, intellectual property, investment and innovation.*

*У статті аналізуються напрямки розвитку інституційного механізму публічного управління у сфері "і і і" (інтелектуальної власності, інвестицій та інновацій).*

*Ключові слова: публічне управління, інституційний механізм, інтелектуальна власність, інвестиції, інновації.*

**Problem setting.** Today, intellectual property is an important lever in the development of any sphere of society and the state. New inventions, utility models, and other objects - all this is the property of the talents of the Ukrainian people, which certainly shows the level of scientific development of certain technologies in our country. Therefore, due to the active development of public relations in this area, the legal system of Ukraine is also rapidly gaining momentum and changing in the field of intellectual property.

Thus, one of the steps that would guarantee the absolute legal protection of the intellectual field of activity of the citizens of Ukraine is the creation by decree of the President of Ukraine, a new body of justice in the field of intellectual property. This will help to significantly improve the situation and protect the property and personal non-property rights and interests of the Ukrainian people from numerous negative cases and phenomena that thrive in our country today, namely: piracy, plagiarism, unfair competition, which leads to intellectual property infringement. Therefore, the creation of a new body of justice in the field of intellectual property serves as a reliable way to protect all intellectual rights and interests of society.

**Analysis of recent research and publications.** The issue of reforming the judicial system and the formation of patent justice bodies has repeatedly attracted the attention of such well-known scientists and scholars as: G. Androschuk, I. Bazhenov, M. Bank, N. Bocharova, Yu. Boshytsky, Yu. Kanarik, O. Orlyuk, M. Palladium, S. Parkhomchuk, V. Petlyuk, V. Tatkoiva and others [1-5]. Given the urgency of this problem, there is a need to deepen research on the above issues.

**Paper objective.** The purpose of this work is to study the role of the institutional mechanism of public administration and a specialized court in the field of protection of intellectual property rights.

**Paper main body.** Given the opinion of scientists and scientists in the field of intellectual property, for more than several decades there has been significant progress, which we can see in the results of today's activities, namely: inventions, utility models, databases, trademarks, computer programs, scientific discoveries, phonograms, videograms, etc. All this is not only the product of human mental activity, but is also considered an object of intellectual property at the legal level, which also requires legal protection.

In order to ensure proper legal conditions, on June 2, 2016, new amendments to the Constitution of Ukraine were adopted in the area of justice, concerning the establishment of a new higher specialized court in Ukraine. Thus, a similar model of intellectual property protection has already been introduced by European countries, in particular: Austria, Great Britain, USA, Taiwan, Japan, Sweden and Switzerland. These states already have considerable experience in dealing with intellectual property cases, which have been attributed to various types of litigation. Analyzing the positive and negative experience of foreign states in the functioning of a spe-

cialized court, we can draw conclusions about the appropriateness of its application in national realities, or at least the adaptation of such experience to national reality.

Given the conditions that have arisen today in our country in the field of protection of property and personal non-property rights of citizens and, taking into account the experience of foreign countries, the idea arose that it is possible to introduce in the judicial system of Ukraine a specialized instance. patent court. " Virtually all researchers who study the field of intellectual property, support this position and the feasibility of implementing such innovations, as it will reduce the number of negative phenomena that thrive in our country in the field of intellectual property.

Yes, S.O. Parkhomchuk defends the position that "although the introduction of patent litigation in Ukraine is certainly a difficult task, the establishment of the Specialized Court for Intellectual Property and Economic Competition (Patent Court) seems to be a necessary step towards improving the existing judicial system of Ukraine and creating an effective mechanism. protection of intellectual property rights "[1, p. 230].

In this regard, Doroshenko points out that "the urgency of establishing a specialized court on intellectual property for judicial reform is growing and Ukraine has all the prerequisites for this step" [2].

Scientist O. Orliuk also repeatedly stressed the need to create a Patent Court in Ukraine - a court that would deal with intellectual property issues. According to her, "resolving disputes related to the protection of intellectual property rights by judges who are also technical experts would solve many problems, at least with forensic examinations."

As we can see, intellectual property experts, despite seeing various aspects of the benefits of creating a specialized court, almost unanimously support the proposal to create one.

Reflecting on the feasibility of creating a specialized court, Bazhenov MI notes that "Common to develop a position on the need to introduce the investigated court in all these scientists is the statement of shortcomings in the field of judicial protection of intellectual property rights. Among them: the need to resolve conflicts over the division of jurisdiction of the judiciary and eliminate disputes over their jurisdiction; the need to generalize the experience of resolving all disputes arising in the field of intellectual property and the formulation of a single case law; the importance of reducing the time and costs of the parties to the dispute, which currently take place due to the lengthy conduct of various examinations and the involvement of specialists; impossibility to unite in one proceeding several requirements of the parties, which according to the norms of modern legislation should be considered in the order of different proceedings, etc. "[3, p. 122].

The draft law "On the High Specialized Court for Intellectual Property" [4] states that the main idea of the establishment and further functioning of this judicial

institution is, first of all, the effective enforcement of intellectual property rights, improving competitiveness in the distribution of new goods, works and ideas. That is, ensuring proper legal conditions for the development of intellectual property is a priority of this newly created court. Such a new step of our state will allow to prevent unfair competition, as well as to support and protect the intellectual property rights of each of us, which is the main task of the new judiciary.

However, despite the benefits it may bring to society and the state, there are differing views on the appropriateness of reforming this branch of the judiciary. Many researchers are convinced that this will have positive consequences for the development of our state, but there are also many who are against such developments. Yes, M. Bazhenov, whom we quoted above, is convinced that "the creation of a specialized court is unnecessary for Ukraine, and the shortcomings in judicial protection that exist today can be addressed by introducing specialization of judges in courts of general jurisdiction and administrative courts, as well as a clearer distinction. competence of courts" [3, p. 126].

Given the polarity of scholars, the majority still supported the idea of creating such a court and in 2016 amendments to the Constitution of Ukraine were adopted, and on September 29, 2017 the President signed a decree "On the establishment of the Supreme Court of Intellectual Property."

It is characteristic that in order to single out the sphere of intellectual property and create a specialized court instance, there must be a number of court cases that the existing instances cannot handle. It is also worth noting that cases related to this area are considered in various types of litigation, including commercial, administrative, and civil. Thus, according to the materials of the parliamentary hearings on "Building an effective system of intellectual property protection in Ukraine", which took place on December 16, 2019, civil courts of Ukraine during 2009-2018 considered 2511 cases of disputes on IP law, administrative courts - 1582 cases . In 2013 alone - in the first half of 2018, 3896 cases were considered by commercial courts [5, p. 79]. As you can see, the number of cases is quite large and they are concentrated in the courts of various instances. Therefore, in order to separate the cases of this branch, it was necessary to create a new legal institution, which will act as a court of first instance, and the review of its decisions on appeal will be carried out by the chamber, which is part of this body.

In addition, the need to summarize the experience of resolving all disputes arising in the field of intellectual property and the formulation of a single case law; the importance of reducing the time and costs of the parties to the dispute, which currently take place due to the lengthy conduct of various examinations and involvement of specialists - all this is d Ukrainian courts, which does not allow them to objectively and impartially administer justice and protect intellectual property rights , which can serve as another prerequisite that require the start of the High Specialized Court in this area.

As stated in the draft law on the High Specialized Court on Intellectual Property, given the difficult situation that exists today in the judicial system of the state, a new judicial institution was needed, which will have a number of certain features that are not inherent in any court in the national judicial system. exactly:

- This is the only specialized court that has a chamber for appellate review of decisions of all chambers of district local courts in civil, criminal, commercial, administrative cases in the field of protection of intellectual property rights and economic competition in case of violation of substantive or procedural rules by the court of first instance;

- Each regional court on the ground will include 4 chambers that have their own range of jurisdiction;

- Special entities that will also be able to apply to this court, namely: the parties may be a prosecutor who applies in the interests of the state, the Antimonopoly Committee of Ukraine and the executive body;

- A special type of case, as it is related to the personal non-property rights of citizens in the intellectual sphere;

- New opportunities and quality of resolving a number of disputes only with the help of qualified and conscientious court staff in a short time [4].

**Conclusions of the research.** Thus, given the mistakes of the past, to protect intellectual property rights on the basis of new legal methods and tools, you can only move to a new stage of development, the judicial system of Ukraine, without fear of change and improvement.

Analyzing the draft law "On the Supreme Specialized Court on Intellectual Property", it should be noted that almost all the fears of opponents of the creation of a specialized instance are reflected in it and are corrected. Thus, many publications expressed the opinion that inadequate access to justice was due to the fact that all cases would be heard in Kyiv. In response, the draft law proposes the following combination: "The Supreme Court of Intellectual Property, as a court of first instance in the judicial system, is a local court represented by district courts for zonal regional service of oblasts, the Autonomous Republic of Crimea, Kyiv and Sevastopol. District courts for zonal regional service of the High Court of Intellectual Property are:

- 1) Dnipropetrovsk District Court, which serves Dnipropetrovsk, Zaporizhia, Luhansk and Donetsk regions.

- 2) Kyiv District Court, which serves the cities of Kyiv, Vinnytsia, Zhytomyr, Kyiv, Ternopil, Khmelnytsky, Cherkasy, Chernihiv regions.

- 3) Lviv District Court, which serves Volyn, Zakarpattia, Ivano-Frankivsk, Lviv, Rivne, Chernivtsi regions.

- 4) Odessa District Court, which serves Kirovograd, Mykolaiv, Odessa, Kher-son regions, the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol.

- 5) Kharkiv District Court, which serves Poltava, Sumy, Kharkiv regions [6].

We will not dwell in detail on the layout of the regions in the zonal division

(although it is rather strange to refer the Ternopil region to the jurisdiction of the Kyiv District Court), but note that five district courts will still decide on access to justice.

The problem of professionalism of future judges of the Supreme Court on intellectual property issues still remains open, given what categories of professionals participated in the competitive selection and their results. We will describe this problem in detail in the third section of our study.

The question of the inconvenience of the location of instances for the direct work of judges and courts, as the first instance and appellate instances have their own peculiarities of work, and therefore require free placement sounded at a time when there was a single court of first instance in Kiev. Now, with the existence of five district courts within the High Court of Intellectual Property, this problem has lost its relevance [7].

Until recently, the type of court proceedings in which cases and procedural norms will be considered, which will guide the High Court of Intellectual Property (CPC of Ukraine, Code of Civil Procedure of Ukraine or a separate procedural law), has not been determined. At present, this problem has been solved, as it was decided that "it is the economic process will be used in the judicial protection of intellectual property rights after the start of the High Specialized Court of Intellectual Property" [5, p. 74]. It should be noted that although the decision was made to apply the business process created by a specialized court, but it will not happen in its pure form. At least that will be the case if the bill acquires the status of a law. The very status of this legislative act will be unique, as it contains the rules of the judiciary and procedural rules of justice at the same time. It is quite difficult even for professional lawyers and patent attorneys, given the volume of 420 pages and uncharacteristic organizational structure.

Important innovations of the bill are consolidation of opportunities: availability of court costs for low-income categories of society and for small and medium-sized businesses; formation of a judicial system that considers cases of protection of intellectual property rights and competition by realizing the maximum opportunities to involve expert knowledge in litigation; increasing the transparency of court proceedings; increasing the publicity of court decisions (including by translating them into English and / or other languages and publishing them on the court's website) in order to promote cross-border competition and protect intellectual property rights [4].

The draft law also establishes possible safeguards for delaying court proceedings by introducing the possibility of consideration at the level of any of the district courts under the jurisdiction of the High Specialized Court for Intellectual Property Protection and Competition in lawsuits, injunctions, separate proceedings and criminal proceedings. We hope that the proposed safeguards will still work in practice, and all innovations will still have a positive impact on the state of protection of intellectu-

al property rights in Ukraine.

Thus, the national legislation already lays the groundwork for the establishment of the High Court of Intellectual Property, which gives good reason to hope for strengthening the rule of law in the field of use of intellectual property results. At the same time, further development of the legislative provisions of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and the adoption of a separate law "On the Supreme Specialized Court on Intellectual Property" is important to ensure an effective mechanism for judicial review of cases related to the protection of intellectual property rights.

### References:

1. Parkhomchuk S. Ways of introduction of patent jurisdiction bodies into the judicial system of Ukraine [Shlyakhy vprovadzhennya v sudovu systemu Ukrayiny orhaniv patentnoyi yurysdyktsiyi]. *Problems of civil and business law in Ukraine* (2012): 2. pp. 228–230.

2. Doroshenko O. Once again about the patent court [Shche raz pro patentnyy sud]. URL: <http://www.info-prensa.com/article-902.html>.

3. Reflections on the expediency of establishing specialized courts in Ukraine in the field of protection of intellectual property rights [Rozdumy pro dotsil'nist' stvorennya v Ukrayini spetsializovanykh sudiv u sferi zakhystu prav intelektual'noyi vlasnosti]. *Bulletin of Kherson University. Legal Sciences Series*. 2014. № 6-1. Vol.1 pp. 122-126.

4. Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On the Supreme Specialized Court on Intellectual Property" [Poyasnyuval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrayiny "Pro Vyshchyy spetsializovanyy sud z pytan' intelektual'noyi vlasnosti"]. URL: [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua).

5. Information and analytical materials for the parliamentary hearings on the topic: "Building an effective system of intellectual property protection in Ukraine" December 16, 2019. [Informatsiyno-analitychni materialy do provedennya parlament-s'kykh slukhan' na temu: "Pobudova efektyvnoyi systemy okhorony intelektual'noyi vlasnosti v Ukrayini»].

6. Draft Law of Ukraine "On the Supreme Specialized Court on Intellectual Property". URL: [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua). [Proekt Zakonu Ukrayiny "Pro Vyshchyy spetsializovanyy sud z pytan' intelektual'noyi vlasnosti"].

7. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. "Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society". *Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020*. (2020): 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/R SAN42/showToc>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-3

УДК 354: 378.11

*Грень Л.М., д.держ.упр., проф., НТУ «ХПІ», м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-4466-6018,  
Грабар Н.С., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ,  
м. Харків, ORCID: 0000-0002-8529-3505,  
Леоненко Н.А., д.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-1498-0391*

*Hren L., Doctor of sciences (Public Administration), Professor, Professor of the department of pedagogy and psychology of social systems management, National technical university “Kharkiv polytechnic institute”, Kharkiv,  
Hrabar N., PhD in Public Administration, leading researcher of the research department on management issues in the field of civil protection of Educational scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,  
Leonenko N., Doctor of State Administration, Head of the Department of Management, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **СИСТЕМА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ**

### **THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: DETERMINING THE ESSENCE AND THE CONTENT OF THE NOTION**

*У статті визначено, що головною метою розвитку української нації і, відповідно, внутрішньо управлінської системи, є забезпечення загального добробуту населення; підкреслено, що в умовах реформування системи соціального захисту в Україні особливу увагу слід приділити соціальним послугам, що надаються державою; обґрунтовано, що сутність соціальних послуг найбільш тісно пов'язана з індексом розвитку людського потенціалу; доведено, що саме соціальні послуги впливають на рівень життя населення, зміцнюють довіру громадян до держави, забезпечують зміцнення стабільності і безпеки суспільства; визначено ключову роль Закону України «Про соціальні послуги» в ефективному запровадженні нової системи надання соціальних послуг за умов впровадження в дію ряду підзаконних нормативно-правових актів.*

***Ключові слова:** система соціальних послуг, держава, соціальне забезпечення, добробут населення, закон, нормативно-правові акти, соціальні служби.*

*It is established in the article that the main goal of the Ukrainian nation's development, and therefore that of the national management system, is assurance of population's general well-being; it is highlighted that under conditions of reforming the social protection system in Ukraine, special attention should be paid to social services provided by the state; it is substantiated that the essence of social services is most closely linked with the human potential development index; it is proved that it is social services that influence the popula-*



*tion's living standards, strengthen people's trust to the state, assure social stability and public safety; also, the key role of the Law of Ukraine "On Social Services" in efficient introduction of the new system of rendering social services on condition of implementing a number of regulating bylaws has been established.*

**Key words:** *social services system, the state, social welfare, population's well-being, the law, regulating acts, social services.*

**Постановка проблеми.** У статті 1 Конституції Україна проголошена демократичною, правовою і соціальною державою. Проблеми гарантування та реалізації цих положень є одними з найбільш актуальних стратегічних завдань нашої держави на сучасному етапі. Без вироблення шляхів досягнення ефективною соціальною політикою, яка відповідала б міжнародним стандартам, неможливо розбудувати дійсну, а не декларативну соціальну державність в Україні [11, с. 4]. Політичні та соціально-економічні перетворення останнього десятиліття ХХ ст. спричинили безробіття, бідність, дитячу бездоглядність, а сучасні події – вимушену міграцію та інші негативні соціальні явища, що призвели до стійкого зростання чисельності населення, яке потребує соціальних послуг [3, с. 29].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження у сфері соціального захисту та державної соціальної політики знаходяться у фокусі уваги С. Білосорочки, Н. Борецької, В. Гошовської, А. Колот, Е. Лібанової, О. Новікової, О. Піщуліної, Т. Поспелової, В. Скуратівського, В. Трощинського та інших науковців.

Соціальні послуги є предметом досліджень наукових напрацювань Р. Гребі (обґрунтовано механізми реформування системи соціальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні) [3]; В. Гошовської (досліджено механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевого самоврядування) [20]; О. Кочемировської (визначено напрями оптимізації системи соціального захисту та системи соціальних послуг в Україні) [8] та інших дослідників.

Сутності соціальних послуг, їхньої спрямованості на певні категорії споживачів, засад формування політики, організації діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, присвячено наукові роботи зарубіжних дослідників Дж. Маккартрик, Ч. Гор. Дж. Зінгельмана, Р. Тофтісова-Матерон та інших авторів.

Про дискусійність питань, що досліджуються, свідчить неоднозначність розуміння сутності соціальних послуг та змісту їх призначення як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Питання продовжують перебувати серед популярних напрямів наукових пошуків.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності та змісту поняття «системи соціальних послуг» в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У документі «Україна – 2030. Стратегія зміни майбутнього» місією стратегії, яка потрібна Україні, є досягнення позитивної зміни у баченні громадянами свого майбутнього та майбутнього країни, відновлення довіри та стратегічної орієнтованості бізнесу, сприяння формуван-

ню в Україні такої економічної моделі, яка забезпечить реалізацію людського, підприємницького та природно-ресурсного потенціалу, надасть кожному українцеві впевненості у гідному та забезпеченому майбутньому [14] Ціллю 5 Стратегії сталого розвитку України до 2030 року «Розробка і шлях до визнання» є сприяння адаптації населення до змін в економічному та соціальному середовищі, розбудова справедливої системи соціального захисту та доступних соціальних послуг, формування безпечного середовища життєдіяльності [14].

Наша країна перебуває в період радикальних економічних змін, викликаних військовими діями на сході країни, переміщенням великих груп громадян із зони конфлікту, нестабільною економічною та політичною ситуацією, тому чисельність осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують ефективних соціальних послуг з боку держави, значно збільшилась. На думку дослідників, соціальне «навантаження» на переважну більшість населення в період радикальних економічних змін значною мірою зруйнувало механізми соціального відтворення нації [15].

Поширення процесів децентралізації, тобто перекладання відповідальності держави за благополуччя громадян на населення, не сприяє вирішенню питань формування адекватних моделей соціальної політики, адже саме соціальна політика визначає результат як соціально-економічних перетворень, так і самого розвитку суспільства [12, с. 33] і спрямована на боротьбу з бідністю, реформування систем охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення, орієнтована на збереження людського капіталу. А це, у свою чергу, сприятиме економічному зростанню, соціальній справедливості, політичній стабільності суспільства [3, с. 29].

Звернемося до аналізу дефініції «соціальна послуга», розглянуту у дослідженнях науковців, які працюють над цим питанням.

Так, в інформативній розробці «Звіт-моніторинг системи соціальних послуг», видану за участю експертів Бюро соціальних та політичних розробок у 2015 р., здійснено глибокий аналіз проблем системи надання соціальних послуг, класифікованих на структурні, термінологічні та фінансові, розглянуто перспективи реформи системи надання соціальних послуг та узагальнено досвід упровадження єдиного соціального вікна на прикладі м. Умані Черкаської області [7]. Про те, що головною метою розвитку української нації і, відповідно, внутрішньо управлінської системи, є забезпечення загального добробуту населення, наголошується у багатьох регуляторних документах сфери управління системою соціальних послуг.

Сутність соціальної послуги полягає у визначенні її як діяльності, що має всі відмінні характеристики послуги. А зміст визначається специфікою предмета і об'єкта застосування дії, тобто безпосередньою соціальною спрямованістю послуг [3, с. 32].

Різні трактування й визначення авторами дефініції «соціальна послуга» відображено у таблиці 1.

## Визначення науковцями поняття «соціальна послуга»

Автор	Визначення поняття «соціальна послуга»
Я. С. Белєвцова	Вид діяльності, спрямованої на задоволення основних соціальних потреб людини, запобігання та подолання складних життєвих обставин, які вона не здатна подолати самотужки, з метою поліпшення або відтворення її життєдіяльності, сприяння соціальній адаптації, повернення до самостійного життя [1, с. 5]
К. В. Дубич	Сукупність заходів, що спільно формуються та вживаються органами державної влади, фізичними особами та недержавними організаціями, спрямованих на пом'якшення або подолання складних життєвих обставин, соціального становища окремих осіб чи груп населення та повернення їх до повноцінної життєдіяльності [4]
Г. Дудінська	Соціальні послуги – це дії, які спрямовані на подолання складних життєвих обставин (соціальна підтримка), мінімізацію їх наслідків (соціальне обслуговування) та на профілактику (соціальна профілактика) [5].
А.М. Михненко	Комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [6, с. 664]
В. М. Литвиненко	Діяльність відповідних уповноважених законом суб'єктів (...), щодо відновлення нормального життя людини, яка зазнала негативного впливу складних життєвих обставин, шляхом усунення такого впливу або його максимального зменшення [9]
Б. І. Сташків	Діяльність соціальних служб, яку спрямовано на задоволення потреб особи щодо її пристосування до наявного середовища, реабілітації та можливості проживати повноцінне життя [13, с. 76]

Нам імпонує думка авторів, що «сутність соціальних послуг найбільш тісно пов'язана з показником, що характеризує рівень життя населення, – індексом людського розвитку, або індексом розвитку людського потенціалу» [3, с. 27].

Соціальні послуги бувають «простими»: вони не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги, наприклад, консультування чи представництво інтересів. «Комплексні» соціальні послуги передбачають постійну або систематичну допомогу (як-от соціальний супровід чи соціальна інтеграція), а «спеціалізовані» соціальні послуги надаються певній категорії осіб (наприклад, біженцям чи ВІЛ-інфікованим особам). Також існують «допоміжні» соціальні послуги, що надаються у натуральному вигляді: продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, одяг, взуття тощо.

В умовах реформування системи соціального захисту в Україні особливу увагу слід приділити соціальним послугам, що надаються державою, оскільки саме соціальні послуги впливають на рівень життя населення, на основі якого можна побічно оцінити результативність державних соціальних витрат [3].

Закон України «Про соціальні послуги», який набув чинності з 1 січня 2020 року, потребував розробки ряду підзаконних нормативно-правових актів, ними стали:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 185 «Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 200 «Про затвердження Положення про конкурсну комісію, умови та порядок проведення конкурсу на зайняття посади керівника надавача соціальних послуг державного/комунального сектору»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 427 «Деякі питання здійснення контролю за додержанням вимог Закону України «Про соціальні послуги»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 428 «Про затвердження Порядку регулювання тарифів на соціальні послуги»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 429 «Про затвердження Порядку установавання диференційованої плати за надання соціальних послуг»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 430 «Про затвердження Порядку підготовки та перепідготовки фізичних осіб, які надають соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 449 «Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 450 «Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587 «Про організацію надання соціальних послуг».

Отже, стає очевидним, що впровадження й реалізація Закону України «Про соціальні послуги» неможливо без прийняття підзаконних нормативно-правових актів, потребує узгоджених дій державних та недержавних організацій та установ, налагодження діалогу між центральним та місцевим рівнями влади.

Із метою впорядкування соціальних послуг, на виконання нового Закону Міністерством соціальної політики Наказом № 429 від 23.06.2020 затверджено класифікатор соціальних послуг [10], який містить перелік послуг з їх описом (спрямування, тип, місце, строк надання та отримувач). У затвердженому Класифікаторі соціальним послугам присвоюється код, який використовується в Інформаційно-аналітичній системі управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL) для кожного ділового процесу і в Реєстрі надавачів та отримувачів соціальних послуг.

Закон передбачає створений Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг як автоматизованої системи для інформації про надавачів та отримувачів соціальних послуг, для обліку та координації діяльності у цій сфері. Держателем реєстру є Міністерство соціальної політики України. Очікується також, що запровадження такого реєстру підвищить доступність соціальних послуг для отримувача та сприятиме реалізації принципу, за яким необхідна послуга слідує на отримувачем, а не навпаки.

Право на отримання соціальних послуг мають особи та сім'ї (у тому числі громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту), які потрапили в складні життєві обставини та/або мають найвищий ризик потрапляння в них (тобто є вразливими).

Надавачами соціальних послуг є юридичні та фізичні особи, фізичні особи-підприємці, які відповідають критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України, та включені до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг. З 1 січня 2019 року надавачами соціальних послуг можуть бути державні чи комунальні установи і заклади і недержавні – наприклад, громадські чи благодійні організації. За умови належного правового та прозорого регулювання таке нововведення сприяє демонополізації ринку соціальних послуг в Україні.

Закон визначає загальні засади організації надання соціальних послуг, проте постановою Кабінету Міністрів України визначено окремі процедурні моменти. Першим етапом є визначення потреб населення: іншими словами, хто і яких соціальних послуг потребує в межах певної громади. За результатами

визначення потреб відбувається розроблення та виконання програм надання соціальних послуг, після чого здійснюється організація, фінансування та безпосередньо надання соціальних послуг. Важливим етапом є моніторинг надання соціальних послуг, оцінка якості та контролю за дотриманням законодавчих вимог.

Закон України «Про соціальні послуги» визначає виконавчі органи рад об'єднаних територіальних громад суб'єктами системи надання соціальних послуг. Існує перелік базових соціальних послуг, надання яких має забезпечуватися в об'єднаних територіальних громадах. Таких базових соціальних послуг сімнадцять, і вони зазначені у статті 16 Закону «Про соціальні послуги». Ефективне запровадження нової системи надання соціальних послуг можливо за умов кадрового й ресурсного забезпечення об'єднаних територіальних громад, їх комунікації із центральними органами влади та між собою, інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Ігнорування цих питань може привести до того, що не всі мешканці громад, які потребують соціальних послуг, більше того – мають на них право за Законом «Про соціальні послуги», матимуть рівний доступ до них.

Отже, з прийняттям Закону України «Про соціальні послуги» важливою є координація зусиль державних і недержавних партнерів, об'єднаних територіальних громад, що має на меті ефективно надання соціальних послуг особам, які їх потребують.

**Висновки.** Отже, зважаючи на вищевикладене, ми дійшли таких висновків: по-перше, сучасна система соціальних послуг має відповідати потребам громадян і орієнтуватися на покращання якості їхнього життя; по-друге, реалізація Закону України «Про соціальні послуги» неможлива без оновлення нормативно-правового забезпечення; по-третє, гарантований державою пакет соціальних послуг для найменш захищених верств населення зміцнить довіру громадян до держави, забезпечить зміцнення стабільності і безпеки суспільства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Белевцова Я. С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 20 с.
2. Гошовська В. А., Ільчук Л. І. Державне управління соціальною сферою в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ: НАДУ, 2008. 52 с.
3. Гребя Р. В. Механізми реформування системи соціальних послуг в умовах децентралізації влади в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Нац. академія держ. упр. при Президентові України. Київ, 2018. 216 с., с.

4. Дубич К. В. Сучасна система надання соціальних послуг України // Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=821>.
5. Дудінська Ганна. Що таке соціальні послуги і чи запрацює новий закон, 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12073>.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ. 2010. 820 с
7. Звіт-моніторинг системи соціальних послуг в Україні // Бюро соціальних та політичних розробок, 2015. URL: <http://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf>.
8. Кочемировська О. О. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. К.: НІСД, 2012. 88 с.
9. Литвиненко В. М. Соціальні послуги у сфері соціального захисту населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків: ХНУВС, 2012. 20 с.
10. Про затвердження Класифікатора соціальних послуг. Наказ № 429 від 23.06.2020. URL: <http://golosiiv.irc.org.ua/news/13-38-58-05-08-2020/>
11. Палагнюк Ю. В. Соціальна робота в зарубіжних країнах / Юліана Вікторівна Палагнюк. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2016. 68 с.
12. Ситник П. К., Дербак А. П. Проблеми формування національної самосвідомості в Україні: монографія. Київ: НІСД, 2004. 226 с.
13. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навч. посіб. / Б. І. Сташків. Чернігів : ПАТ ПВК "Десна", 2016. 692 с.
14. Україна – 2030. Стратегія зміни майбутнього. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/ukraine-2030-1.pdf>.
15. Халецька А. А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 430 с.

### References:

1. Bielievtsova Ya. S. “Mekhanizm pidvyshchennia yakosti sotsialnykh posluh na rivni mistsevykh orhaniv vlady [Mechanism for improving the quality of social services at the level of local authorities]”: avtoref. dys. ... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02. Kharkiv, 2011. 20. Print.
2. Hoshovska V. A., Ilchuk L. I. “Derzhavne upravlinnia sotsialnoiu sferoiu v Ukraini [Public administration of the social sphere in Ukraine]”: navch. posib. / za zah. red. V. A. Hoshovskoi. Kyiv: NADU, 2008. 52. Print.
3. Hreba R. V. “Mekhanizmy reformuvannia systemy sotsialnykh posluh v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Mechanisms of reforming the system of

social services in the conditions of decentralization of power in Ukraine]”: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Nats. akademiia derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv, 2018. 216. Print.

4. Dubych K. V. “Suchasna systema nadannia sotsialnykh posluh Ukrainy [Modern system of providing social services in Ukraine]”. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok: elektron. nauk. fakh. vyd. 2015. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=821>.

5. Dudinska Hanna. “Shcho take sotsialni posluhy i chy zapratsiuie novyi zakon [What are social services and whether the new law will work]”, 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12073>.

6. Encyclopedic dictionary of public administration / uklad. Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. Kyiv: NADU. 2010. 820. Print.

7. Report-monitoring of the social services system in Ukraine // Biuro sotsialnykh ta politychnykh rozrobok. 2015. URL: <http://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf>.

8. Kochemyrovska O. O. “Osnovni napriamy optymizatsii systemy sotsialnoho zakhystu v Ukraini [The main directions of optimization of the social protection system in Ukraine]”: analit. dop. O. O. Kochemyrovska, O. M. Pyschulina. K.: NISD, 2012. 88. Print.

9. Lytvynenko V. M. “Sotsialni posluhy u sferi sotsialnoho zakhystu naseleattia [Social services in the field of social protection]”: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kharkiv: KhNUVS, 2012. 20. Print.

10. About the statement of the Classifier of social services. Nakaz № 429 vid 23.06.2020. URL: <http://golosiiv.irc.org.ua/news/13-38-58-05-08-2020/>

11. Palahniuk Yu. V. “Sotsialna robota v zarubizhnykh krainakh [Social work in foreign countries]” Mykolaiv : Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly, 2016. 68. Print.

12. Sytnyk P. K., Derbak A. P. “Problemy formuvannia natsionalnoi samosvidomosti v Ukraini [Problems of formation of national self-consciousness in Ukraine]”: monohrafiia. Kyiv: NISD, 2004. 226. Print.

13. Stashkiv B.I. “Pravo sotsialnoho zabezpechennia. Zahalna chastyna [The right to social security. The general part]”: navch. posib. Chernihiv : PAT "PVK "Desna", 2016. 692. Print.

14. Ukraina – 2030. Strategy for changing the future. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/ukraine-2030-1.pdf>

15. Khaletska A. A. “Sotsialnyi zakhyst naseleattia v Ukraini: teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Social protection of the population in Ukraine: theory and practice of public administration]”: monohrafiia. Donetsk: Yuho-Vostok, 2010. 430. Print.



DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-4

УДК 338.48(477)

*Лопатченко І.М., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0002-4838-2154,*

*Статівка О.М., здобувач вищої освіти, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0001-6731-4029*

*Lopatchenko I., Ph.D of Public administration, Lecturer of the Training Research and Production Centre, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv,*  
*Stativka O., Student, Training Research and Production Centre, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА СПІВРОБІТНИЦТВА В ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕЛЕНИМ ТУРИЗМОМ В УКРАЇНІ**

### **EXPOSITION OF THE EUROPE UNION AND CONTRACTICATION IN THE PROCESSION OF THE PROCESSION OF THE GOSPARENCY OF GREEN TOURISM IN UKRAINE**

*В роботі досліджуються основні проблеми, що стосуються розвитку туристичного бізнесу та зеленого туризму. Висвітлюється проблематика конкурентоспроможності України на європейському ринку туризму, сучасний стан українського туризму, а також особливості його розвитку в умовах євроінтеграції. Розглянуті основні напрями дослідження розвитку туристичного бізнесу та його вдосконалення. Розглянуто ринок туризму України у контексті його інтеграції в загальне середовище ЄС, додаткового поштовху розвитку інфраструктури. Визначено стратегію підвищення привабливості України як суб'єкту ринку туристичних послуг на міжнародному рівні.*

**Ключові слова:** *публічне управління, туризм, туристична індустрія, зелений туризм, інфраструктура туристичного бізнесу.*

*In work the basic problems relating to the development of tourism in general and green tourism are studied. Reveals the problems of Ukraine's competitiveness in the European tourism market, the current state of Ukrainian tourism, and also its development in conditions of Eurointegration. The tourism market of Ukraine in the context of its integration into the general environment of the EU, an additional impetus to the development of infrastructure are researched. The strategy of increasing the attractiveness of Ukraine as a subject of the tourist market at the international level is defined.*

**Keywords:** *public administration, tourism, tourist industry, green tourism, infrastructure of travel business.*

**Постановка проблеми.** Українська держава займає величезну територію на мапі Європи. Привабливі кліматичні, гідрологічні, географічні умови створюють неабиякий потенціал для розвитку в'їзного туризму в нашій країні. Особливою принадою для іноземних гостей може стати складова зеленого туризму, яка має величезні перспективи. Проте організація та розвиток цього виду туризму в Україні перебуває на етапі становлення, особливо в розрізі публічного управління даним процесом. Тому використання досвіду й допомоги країн Європейського Союзу, як одних з лідерів у розвитку зеленого туризму у світі є велими актуальним й сприятиме динамічному поширенню цього виду туризму в нашій державі.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі та обґрунтуванні основних складових туристичного бізнесу в Україні, зеленого туризму, а також в розгляді проблем, що відносяться до розвитку туристичної галузі та аналізу її конкурентоспроможності. Це передбачає виконання наступних завдань: дослідження різноманітних проблем функціонування туристичної галузі України; оцінка ринку туризму України в умовах його інтеграції в загальне середовище в ЄС; характеристика напрямів державної політики у сфері туризму на сучасному етапі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам управління, становлення та функціонування туристичної індустрії присвячено праці багатьох вітчизняних вчених (С. Н. Домбровська, В. Василюха, Бурак Д.І., Бакурова А.В., Діденко А.В., М.Ю. Барна та ін.). У своїх працях автори розглядають різні аспекти суті, функцій та особливостей ринку туристичних послуг. Поряд з тим не до кінця розкритими залишаються питання особливостей управління, організації та розвитку туристичної індустрії в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Індустрія туризму сьогодні є однією з найбільших високоприбуткових і найбільш динамічних галузей економіки, у якій зайнято понад 130 млн. осіб, тобто кожен шістнадцятий працівник у світі. Зелений туризм – вид туризму, який приділяє особливу увагу захисту довкілля та культури регіону. Водночас зелений туризм часто асоціюється із місцевістю та природними територіями, не охопленими діяльністю людини. Він також охоплює діяльність туристичної галузі в цілому зі зменшення наслідків негативного впливу на довкілля. Зелений туризм на природних територіях може бути різних видів, найбільш поширеними з яких є: агротуризм, під час якого туристи відвідують господарства та беруть участь у сільськогосподарській діяльності; етнографічний та культурний туризм, під час якого туристи залучаються до конкретних соціальних і суспільних аспектів території; туризм на природних територіях, під час якого туристи оцінюють природні характеристики території. У будь-якому разі «зелений» аспект туризму означає, що спосіб, яким ведеться туристична діяльність, має сприяти збереженню території чи місцевості, яку було відвідано, незмінною. Отже, сутність зеленого туризму полягає в то-

му, щоб екологічний слід (включаючи природне й культурне середовище) було зведено до мінімуму, наскільки це можливо [3].

На сьогоднішній день в Україні публічне управління зеленим туризмом має недостатню правову основу, так як розглядається в Законі України «Про туризм» лише як вид туризму та не містить чіткого визначення. Слід зазначити, що такі особливості не вказані і в інших законах України, в тому числі у Законі України «Про особисте селянське господарство» (ОСГ). Право ОСГ займатися сільським зеленим туризмом визначено Законом України «Про особисте селянське господарство», в якому також закріплені такі основні положення:

- сільський зелений туризм є одним з різновидів господарської діяльності у межах особистого господарювання сільського господаря;
- сільський зелений туризм ;
- це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають;
- діяльність, пов'язана з веденням особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму, не відноситься до підприємницької діяльності [4].

Ці види туризму стали досить поширеними й активно розвиваються в багатьох країнах Європи. Характерно, що в розвинених країнах зелений туризм є популярним не лише серед населення із середнім рівнем доходу, а й серед заможного населення. Він є особливо придатним для розвитку малого бізнесу в сільських регіонах, оскільки малий бізнес може легко інтегруватися до місцевих умов і може надати представникам міського населення можливість набути того досвіду зеленого туризму, якого вони очікують. Найбільш сприятливі передумови для розвитку сільського зеленого туризму існують на територіях національних природних і регіональних ландшафтних парків, де є можливість поєднати в повноцінному відпочинку пізнання природничого, історико-етнографічного та культурного потенціалу регіону. Тому саме тут важливою складовою розвитку є ефективне державне регулювання процесів розвитку публічного управління зеленим туризмом. Справа розвитку сільського відпочинку має реальну державну перспективу і сприяє поліпшенню соціально-економічної ситуації сільської місцевості. Сільський туризм є важливим чинником стабільного динамічного збільшення надходжень до бюджету, активізації розвитку багатьох галузей економіки (транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство тощо), стабілізації чисельності сільського населення та створення нових форм доходів у сільській економіці [2].

Хоча зелений сільський і природний туризм може бути найбільш тісно пов'язаний із внутрішнім туризмом, український сільський туризм може стати візитною карткою України на міжнародному туристичному ринку. Рекламу необхідно в контексті як міжнародного, так і внутрішнього туризму. У розрізі публічного управління зеленим туризмом була створена Спілка сприяння розвит-

ку сільського (зеленого) туризму, яка об'єднує 14 регіональних осередків, які ведуть облік сільських господарів, що готові приймати відпочивальників; проводять освітньо-правову та інформаційну роботу; допомагають у реалізації турпродукту сільських господарів на туристичному ринку. Найактивніше такі осередки діють у Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Львівській і Полтавській областях [3].

Сільський зелений туризм – один із найперспективніших видів відпочинку у Карпатському, Поліському, Подільському, Наддніпрянському регіонах. Для сільських мешканців України цей вид туризму є найкращим стимулом для започаткування й розвитку підприємницької діяльності, що дає додаткові прибутки та підвищує рівень зайнятості членів сільських родин. Крім цього, діяльність сільських громад із організації агрорекреаційного сервісу стимулює облаштування сільських осель та благоустрій сільських місцевостей, створює додаткові шляхи наповнення місцевих бюджетів, перетворюється на вагомий чинник перспективного розвитку сільських територій [1].

Пріоритетність розвитку сільського зеленого туризму в усіх регіонах України зумовлена такими обставинами [3]:

- регіони України володіють значним рекреаційним потенціалом;
- збережена етнокультурна самобутність історичних регіонів України (Буковина, Покуття, Закарпаття, Волинь, Поділля, Слобожанщина тощо) виступає ексклюзивною національною і міжнародною туристичною конкурентною перевагою;
- розвиток сільського зеленого туризму стимулює мале підприємництво, важливе для відродження традиційного господарського укладу та оздоровлення економіки аграрних районів;
- поширення в Україні практики організації агрорекреаційного сервісу вирішує низку напружених соціальних проблем регіонів, зокрема, масового безробіття, закордонного заробітчанства, складного соціального клімату тощо;
- практика організації для туристів відпочинку на селі сприяє зміні екологічної свідомості населення, тому здатна відігравати важливу роль у збереженні довкілля;
- ця форма масової рекреації сприяє вихованню національно-патріотичних почуттів.

Родзинкою сільського зеленого туризму може і має стати яскрава анімація, тобто поживлення програм обслуговування, відпочинку й дозвілля туристів ігровими елементами та шоу-програмами на базі історико-етнографічної й культурної спадщини регіону. Прикладом може бути музейно-анімаційне середовище козацької доби на острові Хортиця, де з перших кроків турист потрапляє у світ запорізького козацтва і, коли є бажання, може спробувати зварити козацький куліш, опанувати козацькі ремесла, взяти участь у козацьких кінних іграх, набути навичок ратного мистецтва тощо.

Досвід Польщі свідчить, що мінімальна кількість днів завантаженості агротуристичної діяльності становить 60–80 днів упродовж року. Тому потрібно використовувати будь-яку можливість для продовження сезону. В Україні літній період відпусток триває 6–8 тижнів, у гірських районах можна додати ще 4–6 тижнів узимку. Господарства, розташовані неподалік від лісу чи річки, можуть пропонувати осінній відпочинок (збирання грибів, ягід, риболовлю тощо) та весняний, коли основною атракцією є контакт із природою [5].

Словенія успішно розвиває туризм, і третину ВВП країна отримує з цієї сфери. Левова частка цього успіху – зелений туризм. Муніципалітети розробляють туристичні продукти, туристичні маршрути, настільки цікаві, що туристи приїжджають із задоволенням та залишають свої гроші. Муніципалітети залучають місцевих підприємців до забезпечення сфери туризму, зокрема власників житла, де можна зупинитися для ночівлі, жителів, які можуть забезпечити туристичні атракції, ознайомити з місцевими особливостями [6]. Ї вже є перші приклади використання словенського досвіду у розвитку зеленого туризму та залученні інвестицій для його становлення. Фермерські господарства Львівської області після обміну досвідом у рамках програми партнерства «U-LEAD з Європою», почали приймати туристів, вчити людей виробляти сир за своїми особливими рецептами, сметану й молоко. Ї ці нові елементи зеленого відпочинку користуються неабиякою увагою туристів.

Також на Львівщині, в Яремчанському районі завдяки використанню досвіду європейських країн та співпраці з проектом ПРОМІС було розроблено Стратегію розвитку туризму до 2027 року і План її реалізації, а згодом – Маркетингову стратегію Яремчанщини. Це стало суттєвим кроком у розвитку публічного управління зеленим туризмом. Задля стимулювання розвитку сфери гостинності в регіоні створено Асоціацію готельєрів та власників садиб Яремчанщини. Сьогодні вона є одним із ключових партнерів у втіленні стратегічно важливих заходів. Дбаючи про зростання кваліфікації підприємців та ефективний обмін досвідом у межах галузі, Асоціація провела чотири масштабні конференції готельєрів і рестораторів. Яремчанщина – найпопулярніша туристична локація українських Карпат. Більше ніж 250 готелів і понад 700 садиб сільського туризму щороку приймають тут близько 2 млн гостей. Так склалось історично, що всі населені пункти на території Яремчанської міської ради є курортними, тож економічний розвиток регіону прямо залежить від формування потоку туристів і створення для них високоякісної пропозиції туристичних продуктів та послуг. Для промоції Яремчанського краю було розроблено ряд продуктів і матеріалів, які в різних форматах розповідають потенційним гостям про туристичну привабливість регіону. Тепер за допомогою них туристи можуть легко дізнатися про найцікавіші природні локації та послуги місцевих підприємців. Наприклад, було створено сайт, який презентує туристичну сферу Яремчанщини українською, російською та англійською мовами: там кожен знайде вичерпну інформацію про те, де краще зупинитись, поїсти чи розважитись [1].

Також, важливим елементом розвитку туризму стало підписання між Україною та Європейським Союзом угоду «Про єдиний авіаційний простір», яку ще називають «авіаційним безвізом» або «відкритим небом» з ЄС. Угода про «відкрите небо» передбачає, що європейські компанії без обмежень зможуть літати в будь-які аеропорти України, а українські авіаперевізники - у будь-які аеропорти країн ЄС. При цьому Україна зобов'язується дотримуватися європейських стандартів авіабезпеки. Подібні угоди були підписані й з низкою країн арабського світу. Так, завдяки угоді із Саудівською Аравією у 2021 році прийняли близько 300 рейсів з майже 50 тис. гостей. У середньому арабський турист витрачає в Україні 2500 доларів за 5-7 днів перебування тут, не складно поррахувати, що з початку року вони принесли до туристичного сектору України більше 100 млн. доларів. Водночас Державне агентство розвитку туризму зазначило, що за перше півріччя 2021 року кількість туристів в Україні знизилася на 31,54% – до 1 млн 424,47 тис. осіб. Падіння показника відбулося насамперед за рахунок туристів з Європи, в результаті їхня частка скоротилася до 70,4% із 80% за аналогічний період 2020 року, тоді як частка туристів з Азії зросла з 10,3% до 24,4% [4].

Цікаво, що одним з найбільш затребуваним серед арабських туристів є відпочинок у напрямках зеленого туризму. Окрім стандартних туристичних елементів користуються попитом відвідування джерел мінеральної води, лікувальних торф'яних грязей, гірських регіонів, лісів, сільської місцевості. Це спричинило те, що туристична інфраструктура почала перекладати матеріали, меню, вказівники та багато іншого – арабською мовою. Варто зазначити, що досвід української туристичної галузі у прийомі туристів із Саудівської Аравії, Кувейту, Бахрейну був практично відсутнім й суттєвою допомогою в організації нюансів туристичного обслуговування став обмін досвідом з представниками країн Європейського Союзу, куди туристи з вищезгаданих країн їздили найчастіше до пандемії. Створення он-лайн конференцій та запрошення представників Європейської туристичної організації дозволило представникам українського туристичного сектору якісно приймати нових туристів з арабських країн.

**Висновки.** Таким чином, в процесі проведеного дослідження було з'ясовано що досвід Європейського союзу в розрізі становлення та розвитку публічного управління зеленим туризмом в Україні є надважливим. Застосування елементів організації даного виду туризму, які вже вдало були опробовані в діяльності європейських представників зеленого туризму дозволило уникнути багатьох проблем та сформувало позитивний імпульс тим природним можливостям, якими наділена Україна. Розвиток цього напрямку має покращити імідж нашої держави, як туристично привабливої, сприятиме новим економічним інвестиціям та підвищенню загальної конкурентоспроможності.

## Список використаних джерел:

1. Бакурова А.В., Діденко А.В. Основні проблеми туристичної галузі // Матеріали I Міжнародної науково-практичної Інтернет- конференції "Проблеми формування нової економіки XXI століття". Львів, 2011. С. 89-94.
2. Барна М.Ю. Концептуальні підходи до розвитку культурного туризму // Матеріали наукової конференції "Актуальні проблеми економіки і торгівлі в сучасних умовах євроінтеграції" (м. Львів, 11-12 травня 2017 р.). Львів: ЛТЕУ, 2017. С. 62-64.
3. Домбровська С.Н., Білотіл О.М., Помаза-Пономаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України: монографія. Х.: НУЦЗУ, 2016. 196 с.
4. Туристична діяльність в Україні: Статистичний бюлетень / Від. за вип. О.О. Кармазева. К.: Державна служба статистики, 2017. 76 с.
5. John G. C. Kester. 2011 International Tourism Results and Prospects for 2012 // UNWTO News Conference HQ [Źródło elektroniczne]. – 2012. – 16 January. – Stiezka dostępu: [http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_hq\\_fitur12\\_jk\\_2pp\\_0.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_hq_fitur12_jk_2pp_0.pdf).
6. UNWTO Tourism Highlights, 2013 Edition [Źródło elektroniczne] / World Tourism Organization. – Stiezka dostępu: [http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_highlights13\\_en\\_hr\\_0.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf)

## References:

1. Bakurova A.V., Didenko A.V. (2011) Osnovni problemy turystychnoyi haluzi [The main problems of the tourism industry]. Proceedings of the Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi Internet-konferentsiyi "Problemy formuvannya novoyi ekonomiky XXI stolittya" (Ukraine, Lviv, 2011), Lviv, pp. 89- 94.
2. Barna M.Y. (2017) Kontseptual'ni pidkhody do rozvytku kul'turnoho turyzmu [Conceptual approaches to the development of cultural tourism]. Proceedings of the Aktual'ni problemy ekonomiky i torhivli v suchasnykh umovakh yevrointehratsiyi (Ukraine, Lviv, May 11–12, 2017) Lviv: LTEU, pp. 62–64.
3. Dombrovs'ka S.M., Bilotil O.M., Pomaza-Ponomarenko A.L. (2016) Derzhavne rehulyuvannya turystychnoyi haluzi Ukrayiny [State regulation of the tourism industry of Ukraine]. Kharkiv: NUCZU. (in Ukrainian).
4. Derzhavna sluzhba statystyky (2017). Turystychna diyal'nist' v Ukrayini [Tourist activity in Ukraine], (eds. O.O. Karmazev) Kyiv: Derzhavna sluzhba statystyky.
5. John G. C. Kester. 2011 International Tourism Results and Prospects for 2012 / John G. C. Kester // UNWTO News Conference HQ [Źródło elektroniczne]. – 2012. – 16 January. – Stiezka dostępu: [http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_hq\\_fitur12\\_jk\\_2pp\\_0.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_hq_fitur12_jk_2pp_0.pdf).
6. UNWTO Tourism Highlights, 2013 Edition [Źródło elektroniczne] / World Tourism Organization. – Stiezka dostępu: [http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_highlights13\\_en\\_hr\\_0.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr_0.pdf).

*Ортіна Г.В., д.держ.упр., ТДАУ ім. Д. Моторного, м. Мелітополь,  
ORCID: 0000-0001-6244-5759*

*Ortina G., Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Public Administration, Administration and Law Department Dmytro Motorny Tavria State Agrotechnological University, Melitopol*

## **ЗАКОНОМІРНОСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ В УМОВАХ ЧЕТВЕРТОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ**

### **REGULARITIES OF ECONOMIC INSTABILITY IN THE CONDITIONS OF THE FOURTH INFORMATION REVOLUTION**

*Актуальність наукового дослідження полягає у комплексному дослідженні феномену «кризи». Автором зроблена спроба ви кристалізувати понятті «кризи», зроблено детальний історичний екскурс в історію Світових фінансових криз, наведені причини та зроблено висновки.*

**Ключові слова:** криза, фінанси, держава, управління, суспільство.

*The relevance of scientific research lies in a comprehensive study of the phenomenon of "crisis". The author made an attempt to crystallize the concept of "crisis", made a detailed historical digression into the history of the World Financial Crisis, gives reasons and draws conclusions.*

**Key words:** crisis, finance, state, management, society.

**Постановка проблеми.** Перехід України від етапу відновлювального зростання економіки до етапу її сталого розвитку, який було призупинено світовою фінансовою кризою актуалізує проблему вибору оптимальних антикризових стратегій розвитку реального сектору економіки, який на сучасному етапі функціонування національної економіки відрізняється не тільки складністю організації господарських відносин, але і наявністю значної кількості ризиків і загроз, реалізація яких суттєво ускладнює і без того кризовий його стан.

Ринкові перетворення, подальша інтеграція України до складу глобального світового господарства і, нарешті, явища глибокої фінансової кризи в країні стали причиною виникнення в реальному секторі економіки ряду серйозних економічних проблем. У наявності масштабні розриви соціально-економічного, інвестиційно-фінансового та організаційно технологічного характеру, а також асиметрія у відносинах власності, розподілі, в системі управління.



**Аналіз останніх вітчизняних досліджень.** Серед науковців, які займались проблемами економічного зростання в умовах кризи можна виділити: О.М. Алімова, О.І. Амошу, В.М. Архангельського, Ю.М. Бажала, Н.Т. Ігнатенка, В.В. Карлусова, К.М. Міська, В.Н. Руденка, Р.І. Олексенка, Л.М. Єфименко та ін. Разом з тим, незважаючи на численні дослідження різних аспектів антикризового регулювання економіки, у вітчизняній науці не склався цілісний підхід до напрямів і способів подолання економічної кризи, теоретичні положення носять описовий і дискусійний характер і не знайшли достатнього застосування на практиці.

**Постановка завдання.** Характеристика поняття «криза» у багатьох економістів, соціологів, політологів в основному збігається, однак загальновизначальною дефініцією досі немає. У перекладі з грецької «криза» означає «рішення». Криза, на думку А. Агангебяна, – має двоїстий характер, і не випадково китайці слово «криза» позначають двома ієрогліфами, перший з яких перекладається як «біда», а другий – «шанс для розвитку». Тому вчений характеризує зміст поняття «криза» як «перелом, будь-яка якісна зміна процесу, перехід від існуючого стану до іншого, яке суттєво відрізняється за основними параметрами» [1].

Зазначимо, що криза є критичним загостренням протиріч; таким становищем, при якому існує загроза основним цінностям, інтересам чи цілям зацікавлених сторін, раптова поява небезпечних ситуацій, які не можливо вирішити за допомогою звичайних технологій, які зазвичай застосовуються для вирішення проблем. На думку С. Сімонді, «економічна криза - це природна і неминуча форма руху капіталістичних господарств або форма переходу від одного тимчасового стану рівноваги до іншого» [8].

Економічну кризу як явище, пов'язане переважно з грошовим обігом, банківським кредитом і державними фінансами описує в своїх працях К. Жугляр [4].

Іншої позиції дотримується К. Маркс, який вважав, що криза виникає від концентрації протиріч капіталістичного виробництва і способів їх вирішення.[11] Криза, на його думку, має циклічний характер, а причина її виникнення лежить у невизначених протиріччях між суспільним характером виробництва і приватним привласненням його результатів, що ускладнює усунення кризи в умовах капіталізму [7].

Голландська школа визначає економічну кризу як загрозу основним структурам, базовим цінностям або нормам суспільної системи, яка має прийняти рішення в умовах обмеженого часу і значної невизначеності.

У наукових роботах Богдановича В.Ю., криза визначається як порушення рівноваги і в той же час процес переходу до нової рівноваги. Він розглядав основи теорій криз як частину загальної теорії систем, що представляє кризу як зміну організаційних форм системи, перехід її в новий стан або відмирання [5].

Антонюк Л.Л. вважає, що «без кризи, немає розвитку, немає якісних перетворень. Криза може виступати не тільки руйнівником, а й творцем» [3].

Трансформація причин появи економічних криз, а також утримання їх прояву і ступеню впливу на економічні системи визначається в процесі зміни етапів розвитку. Все це знайшло своє відображення у науковому осмисленні закономірностей і причин, що ініціюють економічну нестабільність. Існують різні, іноді діаметрально протилежні думки про природу, причини криз, ступінь проникнення її в економічні прошарки суспільства, погляди на засоби мінімізації наслідків кризи, пошук способів і шляхів його вирішення. Багато дослідників розглядають кризу не як процес, а як особливу точку, в якій без розриву кривої відбувається зміна однієї функції на іншу. Так, В. Ленгтон бачив причину «потрясіння» у надмірному використанні кредиту. Він особливо підкреслював вплив банківських кредитів на поширення кризи.

До цього, Джевонс У.С. зазначав, що «великі нерегулярні коливання» виникають як результат «недостатніх або надлишкових врожаїв, раптових змін пропозиції або попиту на предмет торгівлі, періодів надлишкового інвестування або спекуляції, випадкових обставин, які ми не в змозі заздалегідь передбачати і врахувати» [8].

В роботах Дж. Міллса визначено, що причиною кризи є ілюзії психологічного характеру господарюючих осіб.[10] При цьому, А Маршал розглядав кризу як явище, пов'язане з безрозсудним розширенням кредиту і недоліком довіри між кредитором і позичальником. Г. Джордж причину криз бачив у потребі збільшення багатства.

На думку С. Глазьева, сучасна глобальна криза є проявом закономірностей, зумовлених концепцією довгострокового економічного розвитку. Для подолання кризи, на його думку, необхідно допомагати банківському сектору, реанімувати фінансові ринки, а також стимулювати розвиток нового, шостого технологічного укладу, заснованого на використанні нанотехнологій. Процес формування нового технологічного укладу почався в режимі сталого економічного зростання, на основі залучення традиційних виробництв, тому тільки широке використання технологій сприятиме створенню основи для нової довгої хвилі зростання світової економіки [6].

О. Амоша, досліджуючи «промисловий цикл», висуває точку зору, яка в першу чергу пов'язана з «періодичним творенням нового основного капіталу», вказавши на головну особливість циклу - коливання розмірів інвестицій [2, 12].

**Виклад основного матеріалу.** З огляду на зазначене вище, автором виділено два напрямки пояснення механізму розвитку феномена кризових явищ в економіці.

1. Напрямок, що визначає кризу в «широкому» розумінні, як результат функціонування складних і відкритих соціально-економічних систем, які відчують постійну системну трансформацію на кожному етапі свого життєвого циклу.

2. Напрямок, що розглядає кризу у «вузькому» розумінні, як результат зміни фінансово-економічної компоненти розвитку. Кожний з двох напрямків

розглядає по-різному етапи розвитку кризи, виходи з нього і механізми антикризових заходів.

Криза «в широкому значенні» виникає в результаті постійної зміни фаз турбулентності і стійкості функціонування економічних систем. В результаті змін у зовнішньому середовищі і взаємодії з системою господарювання процес зростаючої невідповідності: спочатку за параметрами, потім за структурними елементами системи, за процесами і засобами вирішення завдань, і завершується розвитком кризи основоположних принципів функціонування економічної системи, після чого постає питання про доцільність її існування.

Дослідивши параметри кризи як системного явища (в широкому сенсі слова) і кризи як фінансової складової можна отримати критерії декомпозиції кризового стану господарюючих суб'єктів як складних і відкритих економічних систем і параметрів антикризової політики, механізмів і результатів діяльності. [13].

Взаємозв'язок між розумінням кризи в «широкому» та «вузькому» значенні слова визначається через методологічний прийом діалектичної взаємодії «цілого-частини», який виявляється в тому, що криза як системне явище турбулентності і стійкості функціонування економічних систем безпосередньо включає в себе і кризу фінансової складової розвитку економічних суб'єктів як складових елементів даних економічних систем.

Подібність між двома підходами до кризових явищ полягає в подібності етапів, ступеня турбулентності стану економічних систем і господарюючих суб'єктів. Звідси, можна визнати, що ознакам сучасної глобальної фінансової кризи притаманне усунення кризових явищ фінансової нестійкості з мікрорівня на більш високий рівень - мезо і макроекономічний рівень, який загрожує банкрутством не лише окремим підприємствам, а банкрутством цілих регіональних систем і держав.

У той же час слід відзначити і відмінності між двома підходами в дослідженні криз (у широкому і вузькому розумінні), які проявляються в розбіжності рівня прояву ознак кризових явищ на рівні окремих елементів і цілісних характеристик емеджерності кризи на рівні всієї економічної системи.

Різноманітність і багатофакторний характер кризових явищ викликано безліччю причин як внутрішнього (ендогенного), так і зовнішнього (екзогенного) характеру. До ендогенних факторів відносяться: відтворювальні і структурні – зміна фаз відтворювальних циклів і зумовлені цим зрушення в структурі економіки, хвороблива зміна передових галузей і напрямків; інституційні та організаційно-економічні – необхідність змін у формах власності, ринкових інститутах, формах організації виробництва і управління; державно-економічні та кон'юнктурні – потреба зміни форм і методів державного регулювання економіки з урахуванням стійких змін в кон'юнктурі; зовнішньоекономічні – резонансний вплив світових криз, кризових потрясінь у суміжних інтегрованих економіках, радикальні зміни в структурі зовнішньої торгівлі, надмірний зовнішній

борг тощо. Серед екзогенних факторів слід виділити: технологічні – вичерпання потенціалу техніки, технологічних укладів, технологічних засобів виробництва; демографічні та природно-екологічних – перенаселення або депопуляція, вичерпання доступних запасів природних ресурсів, надмірне забруднення навколишнього середовища, значне збільшення демографічного навантаження на природне середовище; соціокультурні та психологічні, викликані кризами в науці, освіті, культурі, етиці, ідеології, психологічними очікуваннями кризових потрясінь; державно-правові та військові, зумовлені кризою державної влади і політичної системи, внутрішніми соціальними конфліктами і війнами.

В даний час людство переживає четверту інформаційну революцію і на рівень тенденції впливає процес інформатизації, який приймає характер глобальної інформаційної революції, то можна спостерігати за розвитком абсолютно нової як за своїм змістом, так і за наслідками для всіх сфер людської діяльності інформації, що робить важливою проблематику її розуміння, як стратегічного ресурсу та рушійного чинника розвитку економіки.

Інформація є, перш за все, фактором виробництва, що формує створення інформаційної економіки, вона також не пов'язана з простором, здатна до універсалізації, залежить від факторів часу, не зникає в процесі виробництва, але найважливішою її характеристикою є невелика ціна її транспортування і передачі.

Значну роль у розвитку світової фінансової кризи зіграло перевиробництво основної світової валюти - долара США. Так як США відмовилися від обміну долара на золото, купівельна спроможність валюти була підкріплена не тільки ВВП США, але і всього світу. Однак парадокс полягає в тому, що жодна країна світу, в тому числі і США не мали контролю за обсягом емісії долара. Цим правом володіє тільки ФРС США, в обов'язки яких входить друкування світових грошей.

Наступною причиною є перекапіталізація фондових ринків розвинених країн. Ця тенденція була посилена зростаючою спекуляцією, присутньою в будь-якій системі. Сприятливе середовище для неї створюється завдяки бурхливому розвитку фінансових інструментів, у тому числі і фінансових інновацій. Масштаби спекулятивних операцій з похідними цінними паперами настільки великі, що ускладнюють оцінку прийнятих фінансовими організаціями ризиків і сприяють прискоренню поширення кризи.

Слід зазначити, що незадовільний стан світової фінансової системи також впливає на розвиток кризи. Неминучою є радикальна зміна системи глобальних фінансових інститутів, яка дала б змогу мінімізувати ризики виникнення нових криз і забезпечити фінансову безпеку держав. Це є абсолютно необхідною умовою фінансової глобалізації та можливості перетоку іноземного капіталу у життєво важливі сфери економічної діяльності.

Однією з найважливіших причин кризи є розбіжність бажань транснаціональних корпорацій з їх можливостями, адже бажані обсяги їх прибутку не

співпадали з реальною ефективністю виробництва. Кожна корпорація прагнула «роздувати бульбашки» власного благополуччя за рахунок короткострокових прибуткових фінансових операцій.

Отже, при настанні кризи визначальними є тенденції виробництва та економіки в цілому до їх періодичного удосконалення та реструктуризації. Глибина і характер криз залежать від можливості передбачити їх і здатності використовувати на користь економіки.

Глобальна криза спростувала уявлення про те, що завдяки глобалізації, інноваційному розвитку, посиленню регулюючих функцій держави і, нарешті, розвитку економічної науки, яка користується уроками криз минулого, ринковій економіці вдалося подолати або суттєво пом'якшити цикли підйомів і падінь. Багато авторитетних науковців ведуть пошук адекватних відповідей на питання, поставлені на порядок денний, намагаючись неупереджено осмислити запропоновані кризою проблеми. З'ясувалося, що в сучасній ринковій економіці тільки держава здатна допомогти і людям, і бізнесу пережити масштабну кризу. При цьому, «реакція державної влади на кризу не вкладається ні в одну неокласичну теорію, а відзначається прагматичним підходом, покликаним в ідеалі захистити насамперед національні інтереси і систему в цілому».

Для визначення комплексу ефективних заходів з подолання кризи як в масштабах світової економіки, так і в рамках національних економік вчені звертаються насамперед до аналізу причин кризи.

Відтак, розроблення та реалізація сучасної моделі розвитку національної економіки потребує визначення виважених і науково обґрунтованих причинно-наслідкових зв'язків сучасної кризи. У експертів і вчених не викликає сумніву факт, що нинішня криза розвивається, насамперед, як фінансова. Безумовним епіцентром цієї кризи є грошово-кредитна сфера. Слід зазначити, що в останні роки відбувалося прискорене відокремлення фінансової системи від реальної економіки і гіпертрофоване розростання повноважень фінансових інститутів.

Звідси, в якості головних причин кризи можна виділити наступні:

– непрозорість фінансових компаній, недобросовісність рейтингових агентств;

– складність системи деривативів;

– помилки регулювання фінансових ринків.

Саме досягнення інформаційних технологій стали своєрідним раєм для фінансової сфери.

Слід зазначити, що Уряд був не в змозі контролювати банківські системи, їх транскордонні операції, які сприяли виникненню кризи платіжних балансів, спад інвестицій, зниження темпів росту, коливання курсів національних валют, зростання темпів інфляції і безробіття. Пошук шляхів виходу з ситуації призводить до пропозицій від продовження рекапіталізації банків до ідеї створення «світового уряду» і вибудовування системи глобального регулювання світової економіки через систему наднаціональних інститутів. Погоджуємось з думкою

науковців, що, яка б ідея не була взята за основу, вона повинна створювати умови, які дадуть змогу позбутися від вад нинішньої моделі, і пропонують в якості однієї з ключових умов формування системи ефективного і дієвого контролю за здійсненням банківських міжнародних операцій. В рамках такого підходу доцільним вбачається удосконалення структурних складових існуючої моделі, а саме:

- відход від догмату ефективності ринків з їх вбудованою здатністю до саморегулювання, що базується на оцінці ризиків приватними інститутами;
- перетворення системи контролю національних регуляторів над банківськими системами;
- послідовне і збалансоване збільшення державних витрат з метою стимулювання кінцевого попиту, за рахунок підвищення податкового навантаження на фінансовий сектор;
- розуміння того, що відновлення національної економіки як суб'єкта міжнародної економічної діяльності - це тривалий процес.

Цікавою є спроба дослідників відповісти на виклики кризи, звернувшись до факторів, які відносяться до сфери технічного прогресу. Все більш переконливою видається позиція вчених, яка полягає в тому, що криза з'являється тоді, коли існуюча економічна система починає конфліктувати із процесами й тенденціями інноваційної парадигми. При цьому існуюча система економіки виявляється не готовою до трансформації. При цьому необхідно зазначити, що сучасний етап кризи відзначається: по-перше, довготривалістю депресії у традиційних економічних секторах і галузях, у той час як нові сектори відзначаються стійкими темпами розвитку; по-друге, затяжними ексцесами у фінансовій сфері та сфері міжнародної торгівлі; по- третє, криза наявних форм і способів організації й державного регулювання економічних відносин. Перелічені обставини є складовими елементами масштабної структурної кризи глобальної економічної системи, що є передумовою глобальній трансформації економіки.

Криза висвітлила чимало прогалин у світовій та національній економіках, криза поширюється на всіх рівнях сучасної економіки - світовому, регіональному, національному, галузевому, корпоративному тощо. Це обумовлює посилення нерівномірності економічного і соціального розвитку і прискорення накопичення диспропорцій. [14]. Змінилася структура як світової, так і національних економік, де сфера послуг стала переважаючою і зростала розбалансованість між провідними сучасними ринками - праці, товарів, капіталу, послуг, інформації. У відповідь на масштабні виклики регулятори змушені суттєво перебудувати свої підходи. При цьому, зберігаються колишні ризики і виникають нові. [17]. Виникають питання: наскільки тривалою буде стабілізація, яка спостерігається зараз, наскільки небезпечні нові загрози нестабільності, які можливі механізми їх зменшення ці питання залишаються вкрай актуальними.

Відтак, загострюються проблеми державних фінансів. Перші ознаки відновлення економічного зростання багато в чому забезпечуються за рахунок

експансіоністської кредитно-грошової політики, розширення державних витрат. Нинішня політика дешевих грошей і бюджетних вливань неминуче призведе до істотного зростання суверенного боргу більшості розвинених економік світу, а в перспективі сприятиме високій інфляції. У цих умовах держави будуть більш виважено підходити до проведення кредитно-грошової політики.

Загальні проблеми неплатоспроможності знижують ефективність монетарних стимулів, а ризик підвищення відсоткових ставок (внаслідок масованої емісії державних облігацій) підриває позитивну дію пакета бюджетних стимулів на темпи зростання. [16].

Також не відновлена атмосфера довіри у світових фінансово- економічних колах. Потребує поліпшення управління ризиками і фінансовими потоками не тільки на національному, а й на міжнародному рівні. [15]

Зауважимо, що тривале скорочення зайнятості і зростання безробіття можуть негативно вплинути на соціальну сферу, а саме зростанням ризику популізму в економічній політиці, що полягають в активізації закликів допомогти вітчизняним фінансовим інститутам, промисловим та сільськогосподарським виробникам, підтримати «свої» найбільші корпорації, в першу чергу державні сировинні компанії та інші підприємства. Слід очікувати протекціонізму в торгівлі і в фінансовій сфері. На наш погляд роздача дешевих грошей товаровиробникам в подібній ситуації може мати небезпечні наслідки, оскільки неминуче призведе до прискорення інфляції. Використання оновлених теорій криз дає змогу показати закономірність, причини та основні специфічні риси кризи.

Аналіз соціальних інтересів і протиріч показав, що антикризове регулювання вимагає посилення державного впливу на економіку і визначення, за рахунок яких соціальних груп і в чийх інтересах вона буде проводитися. Отже, пропонується здійснювати його за рахунок фінансового капіталу і в інтересах пересічних громадян.

Сучасна світова економіка переживає стан кризи, основною відмінною рисою якої є її глобальний характер. Сучасна економічна криза почалася з кризи ліквідності, яка є результатом зниження попиту на фінансові активи і зростанням попиту на гроші при одночасному зменшенні їх пропозиції (за рахунок зростання коефіцієнта депонування і норми надлишкового резервування, що призвели до падіння грошового мультиплікатора). Відповідно, ставка відсотка зросла і перевищила внутрішню норму прибутковості інвестицій. Сукупний попит зменшився і став недостатній для того, щоб викуповувати продукцію в обсязі потенційного випуску. Короткострокова сукупна пропозиція відповідно скоротилась і стала занадто малою для того, щоб випускати товари та послуги в обсязі потенційного ВВП, через високі витрати внаслідок недовантаження виробничих отужностей. Криза з фінансового сектора перекинулася в реальний сектор економіки. Отже, ринкова економіка гіпертрофовано розвинулася в сторону спекулятивних функцій і підвищила ризики сучасного економічного розвитку. У цьому зв'язку зросла роль інститутів регулювання та контролю. Еко-

номічна наука фокусує увагу на дослідженні спекулятивних інструментів, що спричиняють ризики більш високого порядку і розроблення заходів макроекономічної політики, спрямованої на підтримку інноваційного розвитку реального сектора економіки.

Таким чином, структура національних економік більшості країн світу знає змін у бік зсуву від виробництва товарів до виробництва послуг, але це не є стримуючим фактором кризових явищ. Безпосередня причина криз – приватні інтереси бізнесу, які призводять до диспропорцій, пов'язаних із зайвим перенакопиченням ресурсів. Отже, при сучасному капіталістичному розвитку неможливо ефективно протистояти різким змінам у світовій економіці.

Криза не змінить природу капіталізму, і мотив вигоди і прибутковості буде головувати в його посткризовому розвитку. У цьому зв'язку неокласична економічна теорія має шанс зберегти свою функцію мейнстріму. Проте, ця теорія себе суттєво дискредитувала тим, що не передбачила початок кризи і не виробила заходів щодо виходу з неї. Уряд розвинених країн вживає заходів, які теоретично впливають з різних напрямків економічної науки. З практичної області антикризових заходів отримано імпульс до синтезу різних наукових шкіл і течій економічної науки.

Відтак, наслідками кризи світової економіки будуть:

- знецінення значної частини фінансового капіталу;
- девальвація долара і втрата ним статусу єдиної світової резервної валюти;
- регіональна фрагментація світової валютно-фінансової системи.

Криза закінчиться з перетіканням доларової фінансової піраміди та інших фінансових бульбашок капіталу в виробництва нового технологічного укладу.

Сучасна теорія криз допомагає зрозуміти сутність численних кризових явищ в економіці світу та Україні. В основі економічних криз лежить порушення співвідношення пропозиції і попиту товарів і послуг в масштабі макроекономіки. Можливість і необхідність передбачення криз була визнана ще на початку минулого століття. Так, І. Ф. Погребняк зазначав, що «теорія криз пояснює, які чинники сприяють збільшенню і зниженню тривалості промислового циклу» [9].

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що основними причинами сучасної світової економічної кризи є: недостатнє реагування фінансового сектора; перетворення кредиту в один з елементів спекулятивної економіки; відрив фінансової середовища від реального сектора економіки; інвестування в цінні папери країн, що накопичують валютні резерви; особливе положення долара у світовій валютно-фінансовій системі.

В даний час в умовах кризи держава за допомогою інструментів економічної політики, намагається протидіяти коливанням економічної кон'юнктури. Ми погоджуємось з провідними економістами, що для піднесення економіки, необхідна певна кількість вільного капіталу, який при достатньому обсязі здат-



ний привести в рух промисловість, перш за все, в основних галузях, що виробляють засоби виробництва і вільних ресурсів у перспективі необхідних для відновлювального зростання.

**Висновки.** Дослідження економічного змісту, національних особливостей прояву кризових ситуацій в умовах глобалізації дали змогу уточнити причини криз в економіці, які мають первинне і похідне значення. Перш за все, глобальна економічна криза обумовлена вичерпанням потенціалу зростання, закладеного в прийнятту парадигму «нової економіки» потенціалу зростання, що призводить до циклічних коливань Світової економіки під впливом взаємозалежних похідних причин, а саме:

1) перевиробництво фіктивного капіталу, втрата регуляторного впливу держави на стрімко зростаючі ринки ф'ючерсів і опціонів, а також інших деривативів;

2) використання протягом останнього десятиліття наднизьких відсоткових ставок;

3) зростання чисельності населення в країнах, зміни демографічної структури населення і нова якісна характеристика світових трудових ресурсів тощо.

Економічна криза в Україні як на макро-, мезо-, так і на рівні мікроекономіки обумовлена сукупністю об'єктивних і суб'єктивних, ендогенних і екзогенних факторів. Причини кризи пов'язані з порушенням відтворювального процесу, основних макроекономічних пропорцій, що загострило не тільки основне протиріччя суспільної системи між недосконалими перехідними економічними відносинами і рівнем розвитку продуктивних сил, а й поглибило протиріччя інтересів суб'єктів господарювання, а також невідповідність процесів виробництва і споживання продукції.

### **Список використаних джерел:**

1. Агангебян А. Экономика России на распутье. Выбор посткризисного пространства. М.: АСТ: Астрель; Владимир: ВКТ, 2010. С. 67-90.
2. А. Амоша, В. Вишневикий, Л. Збаразская. Промышленная политика Украины: концептуальные ориентиры на среднесрочную перспективу. Экономика Украины. 2009. № 12. С. 4-13.
3. Антонюк Л.Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізми реалізації: моногр. – К.: КНЕУ, 2004. 275 с.
4. Блауг М. Жугляр, Клемент // 100 великих економістів до Кейнса Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. СПб.: Економікус, 2008. С. 107-108.
5. Богданович В. Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави. Стратегічна панорама. 2006. №2. С. 21–35.

6. Глазьев С. Ю. Мировой экономической кризис как процесс смены технологических укладов. Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 26–38.
7. Історія економічних учень: Навчальний посібник / Базилевич В.Д., Гражевська Н.І., Гайдай Т.В., Леоненко П. М., Нестеренко А. П. - К.: Знання, 2004. 1300 с.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Том 23. - М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. 231 с.
9. Погребняк І. Ф. Формалізація проблем управління організаційної системи в умовах невизначеності. Автоматика. Автоматизація. Електротехнічні комплекси та системи. 2009. № 1. С. 151 – 156.
10. Олексенко Р.І. Особливості формування світоглядних цінностей креативних підприємців в умовах глобальних викликів та трендів розвитку сучасного світу. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В. 2017. 228 с.
11. Олексенко Р. І. Філософія ринкових відносин. Становлення та розвиток в Україні в період глобалізації та інформаційної революції : соц - філос. Аналіз. Київ: Знання України. 2013. 367 с.
12. Олексенко Р. І. Причини та наслідки інфляційних процесів в Україні. Ефективна економіка. 2009. №3. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2009\\_3\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_18).
13. Олексенко Р. І. Політика забезпечення конкурентоспроможності України на світовому продовольчому ринку в умовах глобалізації: тенденції та перспективи. Мелітополь: Колор Принт. 2011. – 200 с.
14. Ortina G. Моделювання розвитку реального сектора економіки як елемент державної антикризової стратегії. Схід. 2014. №. 2 (128). С. 25-29.
15. Ортіна Г. В. Напрями реалізації цільової стратегії промислово-інноваційної політики //Інвестиції: практика та досвід. 2013. №. 14. С. 49-52.
16. Ортіна Г. В. Сталий розвиток місцевих громад в умовах децентралізації: [Моногр.] / Г. В. Ортіна, О. Г. Сокіл, Ю. О. Прус, І. В. Застрожнікова, Л. М. Єфіменко – Мелітополь : ФОП Однорог Т. В., 2019. – 171 с.
17. Ортіна Г. В. Роль державного регулювання у структурному розвитку реального сектора економіки України в умовах глобалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2013. №. 17. С. 45-48.

### References:

1. Agangebian A. Ekonomika Rossii na raspute. Vybor postkrizisnogo prostranstva. M.: AST: Astrel; Vladimir: VKT, 2010. S. 67-90.
2. A. Amosha, V. Vyshnevskiy, L. Zbarazskaia. Promyshlennaia polityka Ukrainy: kontseptualnye oryentyry na srednesrochnuiu perspektivu. Ekonomika Ukrainy. 2009. № 12. S. 4-13.
3. Antoniuk L.L. Mizhnarodna konkurentospromozhnist krain: teoriia ta mekhanizmy realizatsii: monohr. – K.: KNEU, 2004. 275 s.

4. Blauh M. Zhuhliar, Klement // 100 velykykh ekonomystov do Keinsa Great Economists before Keynes: An introduction to the lives & works of one hundred great economists of the past. SPb.: Ekonomykus, 2008. S. 107-108.
5. Bohdanovych V. Yu. Pidkhid do rozrobky teoretychnykh zasad stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnogo upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky derzhavy. Stratehichna panorama. 2006. №2. S. 21–35.
6. Hlazev S. Yu. Myrovoi ekonomycheskyi kryzys kak protsess smeny tekhnolohycheskykh ukladov. Voprosy ekonomyky. 2009. № 3. S. 26–38.
7. Istoriia ekonomichnykh uchen: Navchalnyi posibnyk / Bazylevych V.D., Hrazhevska N.I., Haidai T.V., Leonenko P. M., Nesterenko A. P. - K.: Znannia, 2004. 1300 p.
8. Marks K., Энгельс Ф. Социология. Том 23. - М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. 231 с.
9. Pohrebniak I. F. Formalizatsiia problem upravlinnia orhanizatsiinoi systemy v umovakh nevyznachenosti. Avtomatyka. Avtomatyzatsiia. Elektrotekhnichni komplekсы ta systemy. 2009. № 1. S. 151 – 156.
10. Oleksenko R.I. Osoblyvosti formuvannia svitohliadnykh tsinnosti kreatyvnykh pidpriemstiv v umovakh hlobalnykh vyklykiv ta trendiv rozvytku suchasnoho svitu. Melitopol: FOP Odnoroh T.V. 2017. 228 s.
11. Oleksenko R. I. Filosofiia rynkovykh vidnosyn. Stanovlennia ta rozvytok v Ukraini v period hlobalizatsii ta informatsiinoi revoliutsii : sots - filos. Analiz. Kyiv: Znannia Ukrainy. 2013. 367 s.
12. Oleksenko R. I. Prychyny ta naslidky inflatsiinykh protsesiv v Ukraini. Efektyvna ekonomika. 2009. №3. – Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2009\\_3\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_18).
13. Oleksenko R. I. Polityka zabezpechennia konkurentospromozhnosti Ukrainy na svitovomu prodovolchomu rynku v umovakh hlobalizatsii: tendentsii ta perspektyvy. Melitopol: Kolor Prynt. 2011. – 200 s.
14. Ortina G. Modeliuvannia rozvytku realnoho sektora ekonomiky yak element derzhavnoi antykryzovoi stratehii. Skhid. 2014. №. 2 (128). S. 25-29.
15. Ortina H. V. Napriamy realizatsii tsilovoi stratehii promyslovo-innovatsiinoi polityky //Investytsii: praktyka ta dosvid. 2013. №. 14. S. 49-52.
16. Ortina H. V. Stalyi rozvytok mistsevykh hromad v umovakh detsentralizatsii: [Monohr.] / H. V. Ortina, O. H. Sokil, Yu. O. Prus, I. V. Zastrozhnikova, L. M. Yefimenko – Melitopol : FOP Odnoroh T. V., 2019. – 171 p.
17. Ortina H. V. Rol derzhavnogo rehuliuвання u strukturnomu rozvytku realnoho sektora ekonomiky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2013. №. 17. S. 45-48.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-6  
УДК 351.82:620.91

*Тресков А.В., к.держ.упр., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-9495-4806*

*Treskov A., PhD of Public Administration, doctoral student of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

### **CONCEPTUAL FUNDAMENTALS OF THE STRATEGY FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE ENERGY POLICY OF UKRAINE**

*У статті обґрунтовуються концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України. Розглянуто особливості формування та реалізації державної енергетичної політики в сучасних умовах. Окреслено шляхи трансформації стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України з урахуванням існуючих викликів сьогодення.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, державна політика, державна енергетична політика, стратегія формування та реалізації державної енергетичної політики України.*

*The article substantiates the conceptual principles of the strategy of formation and implementation of the state energy policy of Ukraine. Features of formation and realization of the state energy policy in modern conditions are considered. The ways of transformation of the strategy of formation and implementation of the state energy policy of Ukraine taking into account the existing challenges of the present are outlined.*

**Key words:** *public administration and administration, state policy, state energy policy, strategy of formation and implementation of the state energy policy of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Серед Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, метою яких є забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку країни, передбачається, в тому числі, забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх [7].

Це вимагає обґрунтування концептуальних засад відповідної стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України, яка дозволить не тільки наблизитись до розуміння, в якому напрямку рухатись для відвернення або мінімізації можливих викликів та загроз в енергетичній сфері, а й забезпечити подальший сталий розвиток країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду особливостей формування та реалізації державної енергетичної політики України присвятили свої наукові публікації такі вчені, як Бар'яхтар В., Волошин О., Кильницький О., Кухар В., Майстро С., Пальшин Г. та інші [1; 3; 4].

Однак чимало питань стосовно обґрунтування концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України з урахуванням існуючих викликів сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасному світі відбуваються структурні трансформації щодо концептуальних засад формування енергетичної політики держав, тобто здійснюється перехід від моделі функціонування енергетичного сектору, в якому домінували великі виробники, викопне паливо, не ефективні мережі, недосконала конкуренція на ринках енергоресурсів – до сучасної моделі, в якій створюється більш конкурентне середовище; вирівнюються можливості для розвитку й мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії або джерел та шляхів постачання палива; підвищується увага до розвитку альтернативної енергетики та виробництва енергії із відновлюваних джерел; відбувається переорієнтація на засади енергоефективності та енергозбереження; підтримка соціально вразливих верств населення у питаннях часткового відшкодування їх енерговитрат; впровадження заходів щодо запобігання та протидії глобальним змінам клімату, як одному із пріоритетів розвитку глобальної енергетики в довгостроковій перспективі [1].

Тому не випадково, що для адаптації до вищенаведених змін в глобальній енергетиці в Україні було прийнято «Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», яка передбачає, що до 2025 р. здебільшого буде завершено реформування енергетичного комплексу України, досягнуто першочергових цільових показників з безпеки та енергоефективності, забезпечено його інноваційне оновлення та інтеграцію з енергетичним сектором ЄС.

В цілому, Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» передбачено здійснити у три основні етапи [2].

Етап 1-й. Реформування енергетичного сектору (до 2020 року). Планувалося запровадження реформ та формуванні конкурентного та інвестиційно привабливого середовища. На цьому етапі очікувалося досягнути радикального

прогресу у сфері ВДЕ через збільшення їх частки у кінцевому споживанні до 11% (8% від ЗППЕ) за рахунок проведення стабільної та прогнозованої політики у сфері стимулювання розвитку ВДЕ та у сфері залучення інвестицій. Однак, на жаль зазначених показників ще не досягнуто.

Етап 2-й Енергетичної стратегії України передбачає оптимізацію та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури (до 2025 року).

На цьому етапі реалізації енергетичної стратегії України планується інтенсивне залучення інвестицій у сектор ВДЕ, розвиток розподіленої генерації, зокрема розробка та початок реалізації плану впровадження «розумних» енергетичних мереж (Smart Grids) та створення розгалуженої інфраструктури для розвитку електротранспорту.

Отже, другий етап впровадження енергетичної стратегії України орієнтований на роботу в умовах нового ринкового середовища та фактичної інтеграції Об'єднаної енергетичної системи України з енергосистемою Європи, що суттєво вплине на обґрунтування вибору об'єктів для реконструкції або нового будівництва в енергетичній сфері та на підвищення енергоефективності.

Етап 3-й Енергетичної стратегії України передбачає забезпечення сталого розвитку цієї сфери (до 2035 року) і спрямований на інноваційний розвиток енергетичного сектору й будівництво нової генерації. Інвестиції у нові потужності генерації для заміщення потужностей, що мають бути виведені з експлуатації. Головні передумови залучення інвестицій:

- верховенство права;
- адаптація до європейського енергетичного законодавства;
- деофшоризація економіки;
- впровадження стимулюючого регуляторного законодавства;
- економічно обґрунтовані тарифи;
- проведення комунікаційної політики для заохочення входу на ринок стратегічних та фінансових інвесторів [2].

Слід зазначити, що енергетичні питання є важливими складовими національної безпеки України, а також таких її напрямів, як зовнішньополітичної, економічної, соціальної, продовольчої, екологічної безпеки держави, що потребує відповідного їх врахування при обґрунтуванні концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України.

Згідно Указу Президента України № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» до загроз в енергетичній безпеці віднесено: спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі; недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; криміналізація та корумпованість енергетичної сфери; недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення.

При цьому пріоритетами забезпечення енергетичної безпеки України є: реформування енергетичних ринків, забезпечення прозорості господарської ді-

яльності, конкуренції на цих ринках та їх демонополізація, інтеграція енергетичного сектору України до енергетичних ринків ЄС та системи європейської енергетичної безпеки; підвищення енергетичної ефективності та забезпечення енергозбереження; диверсифікація джерел і маршрутів енергопостачання, подолання залежності від Росії у постачанні енергетичних ресурсів і технологій, розвиток відновлюваної та ядерної енергетики з урахуванням пріоритетності завдань екологічної, ядерної та радіаційної безпеки; формування системи енергозабезпечення національної економіки і суспільства в особливий період [8].

Про важливість посилення саме енергетичної безпеки держави свідчить також опитування, яке проводиться в режимі реального часу на сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (рис. 1).

Посилення енергетичної незалежності держави та енергетичної безпеки	3656	47%
Встановлення економічно обґрунтованих тарифів	1952	25%
Конкуренція на енергетичних ринках	1196	16%
Підвищення якості енергопостачання	346	4%
Наближення енергетики до потреб суспільства	563	7%
Всього опитано осіб: 7713		

Рис. 1. Опитування на сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України: «Які ваші очікування від реформ в енергетичному секторі України?» [6].

Так, на питання: «Які ваші очікування від реформ в енергетичному секторі України?», 47 % респондентів відповіли, що очікують посилення енергетичної незалежності держави та енергетичної безпеки.

Тому диверсифікація джерел і напрямів постачання енергоресурсів, логістика поставок з альтернативних ринків, які географічно не перетинаються з російським, є важливою складовою забезпечення енергетичної безпеки

України в сучасних умовах.

На наш погляд, стратегія реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах має враховувати цілу низку факторів, головними серед яких є політико-інтеграційні, соціально-економічні, еколого-кліматичні.

Врахування політико-інтеграційних факторів дозволить Україні:

- підвищити власну роль і значущість у світовому енергетичному співтоваристві, отримати визнання країни, яка вносить суттєвий внесок в забезпечення глобальної енергетичної безпеки;
- знизити рівень її енергетичної залежності від експортерів енергоресурсів;
- підвищити рівень енергетичної безпеки країни.

Врахування соціально-економічних факторів передбачає тісний взаємозв'язок між розвитком енергетичної сфери та соціально-економічним розвитком України (забезпечення фізичної та економічної доступності енергії для населення і всіх сфер суспільного життя та підвищення на цій основі рівня та якості життя громадян).

Окрім того, державна енергетична політика України має сприяти збереженню довкілля та сприяти вирішенню існуючих екологічних проблем. Державна політика має протидіяти згубному впливу енергетичної сфери на навколишнє середовище у процесі видобутку і переробки традиційних енергоресурсів та сприяти розвитку відновлюваної енергетики, яка сприяє збереженню довкілля. Також стратегія формування та реалізації державної енергетичної політики України має враховувати глобальні, регіональні, локальні екологічні обмеження та виклики, сприяти зниженню антропогенного впливу на довкілля, протидіяти глобальним змінам клімату планети.

Тобто стратегічними орієнтирами довгострокової державної енергетичної політики України є енергетична і екологічна безпека, кліматична нейтральність, а також економічна та соціальна ефективність. Досягнення зазначених орієнтирів, підвищення керованості процесів розвитку енергетики вимагають формування основних складових державної енергетичної політики.

До стратегічних пріоритетів державної енергетичної політики України слід віднести:

- повне та надійне забезпечення населення і економіки країни енергоресурсами за доступними і в той же час стимулюючим енергозбереження цінами;
- зниження ризиків і недопущення розвитку кризових ситуацій в енергозабезпеченні країни;
- зниження питомих витрат на виробництво і використання енергоресурсів за рахунок раціоналізації їх споживання, застосування енергозберігаючих технологій та обладнання, скорочення втрат при видобутку, переробці, транспортуванні та реалізації енергоресурсів;
- мінімізація техногенного впливу енергетики на навколишнє середовище на основі застосування економічних стимулів, вдосконалення структури вироб-



ництва, впровадження нових технологій видобутку, переробки, транспортування, реалізації і споживання енергоресурсів;

- гарантоване забезпечення енергетичними ресурсами населення, соціально значущих об'єктів за доступними економічно обґрунтованими цінами.

Щодо особливостей та напрямів стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України в довгостроковій перспективі, цікавим видається дослідження аналітиків компанії Wärtsilä, які 26 лютого 2020 р. запропонували до розгляду математичну модель двох сценаріїв розвитку української енергетики до 2050 р. Перший з них, оптимальний, базувався на міркуваннях максимально дешевої і конкурентоспроможної енергосистеми. Другий сценарій – безвуглецевий – мав на меті досягнення нульових викидів і перехід до 100%-ної відновлюваної енергетики протягом 30 років.

Зазначене дослідження дозволяє визначити низку ключових тенденцій сучасної глобальної енергетики, які не можна не враховувати при обґрунтуванні стратегії формування та реалізації державної енергетичної стратегії України в довгостроковій перспективі.

1. З формуванням конкурентних енергоринків і здешевленням ВДЕ, вибір інвесторів на користь тієї чи іншої технології все частіше буде обумовлюватися виключно факторами конкурентоспроможності, а вплив держави у вигляді створення преференцій на користь тих чи інших видів генерації, буде все більш обмежений.

2. Світова енергетична галузь увійшла в фазу активних технологічних змін, коли непорушні ще вчора істини перетворюються на застарілі стереотипи. Якщо ще кілька років тому повністю відновлювана енергетика здавалася плодом бурхливих фантазій екологів, то сьогодні подібний сценарій обговорюється професійними енергетиками, як цілком імовірний. З цієї причини інвесторам слід розглядати привабливі напрямки сучасного енергосектору виключно крізь призму його динамічного розвитку.

3. Державна енергетична політика в сучасних умовах повинна базуватися на комплексному математичному моделюванні, основною метою якого є пошук найбільш дешевих сценаріїв розвитку енергосистеми. В основу такого підходу має бути закладено правило «енергетика для споживача, а не споживач для енергетики», що сприятиме поступовій відмові від надання державних преференцій тим чи іншим секторам, сферам, технологіям в силу політичних або корупційних чинників.

4. Події, що відбувається в українській енергетиці у вигляді зеленовугільного парадоксу та фінансових перекосів на неповноцінному і усіченому енергоринку, не мають нічого спільного з сучасною динамікою найбільш розвинених світових енергоринків. Тому на державному рівні потрібно приймати довгострокові рішення, які мають базуватися на критеріях конкурентних переваг і економічно оптимального вибору в енергетичній сфері [3].

Окрім того, концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України в сучасних умовах мають враховувати основи Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року, що в перспективі дозволить Україні бути серед лідерів в глобальній боротьбі зі зміною клімату і модернізації економіки з урахуванням потреб стійкого розвитку.

Головними індикаторами «зеленого» енергетичного переходу України мають стати:

- енергоефективність, тому що кожен кВт не виробленої енергії є екологічним, а кожна гривня, вкладена в енергоефективність, повертається через мультиплікатор 3-ма гривнями;
- частка відновлювальних джерел енергії (ВДЕ) повинна збільшитися до 70% до 2050 року, але при цьому вартість такої енергії повинна бути збалансована і економічно обґрунтована;
- повне заміщення вугільних теплоелектростанцій (ТЕС) до 2050 року;
- перехід до циклової економіки і зменшення відходів, їх раціонального використання;
- частка атомної генерації зменшиться до рівня 20-25%, гідроенергетика залишиться на поточному рівні, а нові атомні потужності можуть будуватися на основі технології малих ядерних реакторів;
- побудова сучасних енергетичних ринків з високим ступенем відкритості і конкурентності;
- інтеграція енергетичних ринків України з європейськими [5].

Стратегія формування та реалізації державної енергетичної політики в сучасних умовах має забезпечити перетворення України на впливового та активного учасника міжнародних відносин в енергетичній сфері, зокрема через її активну участь в міжнародних і міждержавних утвореннях та енергетичних проектах за такими напрямками:

- експорт-імпорт енергоресурсів;
- реалізація і розвиток енергетичного транзитного потенціалу країни;
- участь в розробці покладів енергетичних ресурсів та спорудженні енергетичних об'єктів за межами України тощо.

Отже, стратегічними завданнями державної енергетичної політики України мають стати глибокі системні зміни в енергетичній сфері, адже країна стоїть перед необхідністю формування довгострокової енергетичної стратегії, інструментами реалізації якої, в тому числі, повинна стати докорінна перебудова національної енергетичної сфери з використанням передового світового досвіду.

**Висновки.** Таким чином, реалізація вищенаведених концептуальних засад формування державної енергетичної політики України, як важливої складової забезпечення національної безпеки, сприятиме зниженню енергоемності та підвищенню енергоефективності всіх сфер суспільного жит-

тя. Диверсифікація джерел і напрямів постачання енергоресурсів, нарощування національного виробництва енергії всіх видів сприятимуть підвищенню енергетичної, економічної, соціальної, продовольчої, екологічної безпеки. Тому врахування існуючих викликів сьогодення має бути обов'язковим при обґрунтуванні концептуальних засад формування та реалізації державної енергетичної політики України, як одного з ключових чинників протидії існуючим загрозам та забезпечення сталого розвитку країни в довгостроковій перспективі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел:

1. Бар'яхтар В., Кухар В., Пальшин Г. Енергетика України у контексті загальносвітових тенденцій / Вісн. НАН України. 2000. № 7. С. 14-26.
2. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». URL.: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article>.
3. Кильницький О. Атом против ветра: какой будет энергетика Украины в 2050 году. URL.: <https://mind.ua/ru/publications/20208553-atom-protiv-vetra-kakoj-budet-energetika-ukrainy-v-2050-godu>.
4. Майстро С.В., Волошин О.Л. Концептуальні засади стратегії державного регулювання та перспективи розвитку альтернативної енергетики в Україні / *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2015. Вип. 3 (50). С. 133–140.*
5. Министерство энергетики и защиты окружающей среды презентовало проект Концепции «зеленого» энергетического перехода Украины к 2050 году. URL.: <https://metallurgprom.org/news/ukraine/2976-zelenyj-perehod-ukrainy-predusmatrivaet-otkaz-ot-uglja-i-sokraschenie-atomnoj-jenergetiki.html>.
6. Опитування на сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. URL.: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/poll/popup\\_poll\\_result?p\\_question=245364478](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/poll/popup_poll_result?p_question=245364478).
7. Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». URL.: [https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825?fbclid=IwAR0yINFdPa3CiGUmWs0ZJEnsk5w3G7VhM\\_uluvh4eTxfSkuTlsQKmq-45YU](https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825?fbclid=IwAR0yINFdPa3CiGUmWs0ZJEnsk5w3G7VhM_uluvh4eTxfSkuTlsQKmq-45YU).
8. Указ Президента України № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL.: <http://www.president.gov.ua/documents/19521.html>.

## References:

1. Bar'yakhtar V., Kukhar V., Pal'shyn H. Energy of Ukraine in the context of global trends. [Enerhetyka Ukrayiny u konteksti zahal'nosvitovykh tendentsiy]. Visn. NAN Ukrayiny. 2000. № 7. S. 14-26 [in Ukrainian].
2. Energy strategy of Ukraine for the period up to 2035 "Security, energy efficiency, competitiveness". [Enerhetychna stratehiya Ukrayiny na period do 2035 roku «Bezpeka, enerhoefektyvnist', konkurentospromozhnist'»]. URL.: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article> [in Ukrainian].
3. Kilnitsky O. Atom against the wind: what will be the energy of Ukraine in 2050. [Atom protiv vetra: kakoy budet energetika Ukrainy v 2050 godu]. URL.: <https://mind.ua/ru/publications/20208553-atom-protiv-vetra-kakoj-budet-energetika-ukrainy-v-2050-godu> [in Russian].
4. Maystro S.V., Voloshyn O.L. Conceptual principles of strategy of state regulation and prospects of development of alternative energy in Ukraine. [Kontseptual'ni zasady stratehiyi derzhavnogo rehulyuvannya ta perspektyvy rozvytku al'ternatyvnoyi enerhetyky v Ukrayini]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya: zb. nauk. prats'. KH.: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr"*, 2015. Vyp. 3 (50). S. 133 – 140 [in Ukrainian].
5. The Ministry of Energy and Environmental Protection presented the draft Concept of the "green" energy transition of Ukraine by 2050. [Ministerstvo energetiki i zashchity okruzhayushchey srody prezentovalo proyekt Kontseptsii «zelenogo» energeticheskogo perekhoda Ukrainy k 2050 godu]. URL.: <https://metallurgprom.org/news/ukraine/2976-zelenyj-perehod-ukrainy-predusmatrivaet-otkaz-ot-uglja-i-sokraschenie-atomnoj-jenergetiki.html> [in Russian].
6. Survey on the website of the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine. [Opytuvannya na sayti Ministerstva enerhetyky ta vuhil'noyi promyslovosti Ukrayiny]. URL.: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/poll/popup\\_poll\\_result?p\\_question=245364478](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/poll/popup_poll_result?p_question=245364478) [in Ukrainian].
7. Decree of the President of Ukraine №722 / 2019 "On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030". [Ukaz Prezydenta Ukrayiny №722/2019 «Pro Tsili staloho rozvytku Ukrayiny na period do 2030 roku»]. URL.: [https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825?fbclid=IwAR0yINFd-Pa3CiGUmWs0ZJEnsk5w3G7VhM\\_uluvh4eTxfSkuTlsQKmq-45YU](https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825?fbclid=IwAR0yINFd-Pa3CiGUmWs0ZJEnsk5w3G7VhM_uluvh4eTxfSkuTlsQKmq-45YU) [in Ukrainian].
8. Decree of the President of Ukraine № 287/2015 "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine. [Ukaz Prezydenta Ukrayiny № 287/2015 «Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny] vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrayiny». URL.: <http://www.president.gov.ua/documents/19521.html>. [in Ukrainian].

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-7

УДК 351.77

*Чоудрі С., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID ID: 0000-0002-8913-8211*

*Choudhry S., postgraduate student of the National University of Civil Defense  
of Ukraine, Kharkiv*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-СТРАХОВОЇ СИСТЕМИ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНИ**

### **STATE REGULATION OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM OF HEALTH CARE IN UKRAINE**

*Визначено, що у міру зміцнення економічного становища країни зазначена тенденція буде змінюватися. Тому, з метою збереження наявного потенціалу галузі та з огляду на неминуче зростання потреби в медичній допомозі в недалекому майбутньому, необхідно приділяти цій сфері особливу увагу. Дійсно, нинішній стан може мати далекосяжні негативні соціальні та економічні наслідки, оскільки веде до обважнення перебігу захворювань, високої інвалідизації, зростання хронічних форм, що в кінцевому рахунку негативно позначиться на відтворенні робочої сили, її кількості і якості.*

***Ключові слова:** державне регулювання, соціально-страхова система, соціальні та економічні наслідки, сфера охорони здоров'я, медичні установи, науково-технічний прогрес*

*It is determined that as the country's economic situation strengthens, this trend will change. Therefore, in order to preserve the existing potential of the industry and given the inevitable increase in the need for medical care in the near future, it is necessary to pay special attention to this area. Indeed, the current situation can have far-reaching negative social and economic consequences, as it leads to an aggravation of the disease, high disability, growth of chronic forms, which will ultimately negatively affect the reproduction of labor, its quantity and quality.*

***Key words:** state regulation, social insurance system, social and economic consequences, health care, medical institutions, scientific and technological progress.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах і на найближчу перспективу кращою представляється соціально-страхова система. Фактично навіть у разі країн, формально відносяться до ринкової або державної систем, певні елементи запозичень існують. Не випадково, на думку ВООЗ в даний час система соціально-страхової медицини вважається оптимальною як для держави, так і для населення. Варто зауважити, що ВООЗ є однією з найавторитетніших міжнародних організацій у сфері охорони здоров'я. Однак, крім неї, в сучасному

світі функціонує близько двохсот міжнародних медичних організацій і асоціацій, що мають медичну спрямованість.

Охорона здоров'я є найважливішим компонентом соціально-економічної системи держави, що впливає на всі сторони його діяльності. Здоров'я населення є найважливіший елемент національного багатства. Під здоров'ям розуміється не тільки відсутність хвороби, а й соціальне благополуччя людини, немислиме без ефективного суспільного виробництва. У стані здоров'я населення знаходять своє відображення тенденції економічного розвитку і добробуту країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичну і методологічну основу дослідження склали наукові праці, присвячені питанням державного регулювання соціально-страхової системи сфери охорони здоров'я в Україні вітчизняних і зарубіжних авторів: Л. Бернстайн, М. Ван Бреда, В. Рутгайзера, Р. Савицької, Е. Хендріксена, В. Шейман, А. Шеремета та інші. Значний внесок у розвиток теорії і понятійного апарату соціально-страхової системи сфери охорони здоров'я внесли такі вчені як Н. Ратнер, Л. Дистергефт, Л. Гайгер.

**Постановка завдання.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є визначення особливостей державного регулювання соціально-страхової системи сфери охорони здоров'я в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Стан охорони здоров'я визначається рівнем економічного розвитку суспільства. З іншого боку, охорону здоров'я саме робить істотний вплив на стан економіки. Позитивно впливаючи на умови відтворення робочої сили, воно може розглядатися як один з факторів економічного зростання.

В ієрархії людських цінностей здоров'я посідає одне з провідних місць, що однак не позначається прямо на суспільну значимість охорони здоров'я, на його місці в системі галузей економіки [1, с. 106]. У цьому знаходить вияв цілий ряд моментів. По-перше, це складність і неоднозначність суспільних відносин, опосередковано відображають інтереси індивідуумів. По-друге, вторинність охорони здоров'я по відношенню до галузей матеріального виробництва, що становить основу економіки і забезпечує охорону здоров'я необхідними ресурсами. По-третє, еластичність попиту на медичні послуги і його сильна залежність від ступеня задоволення потреби в матеріальних благах, що становлять предмети першої необхідності. Все це наочно проявляється на сучасному етапі. Занепад в економіці не дозволяє забезпечити колишнього рівня ресурсного забезпечення галузі. Разом з тим, погіршення умов життя підвищує значущість матеріальних благ, заради досягнення яких люди готові виконувати додаткові або більш важкі роботи, миряться з погіршенням умов праці та відпочинку, вважають за краще не брати лікарняні листи і т.д. .. що негативно позначається на їхньому здоров'ї.

У міру зміцнення економічного становища країни зазначена тенденція буде змінюватися. Тому, з метою збереження наявного потенціалу галузі та з

огляду на неминуче зростання потреби в медичній допомозі в недалекому майбутньому, необхідно приділяти цій сфері особливу увагу. Дійсно, нинішній стан може мати далекосяжні негативні соціальні та економічні наслідки, оскільки веде до обваження перебігу захворювань, високої інвалідизації, зростання хронічних форм, що в кінцевому рахунку негативно позначиться на відтворенні робочої сили, її кількості і якості [2, с. 21].

У зв'язку з цим слід додати, що висока залежність охорони здоров'я від загальноекономічної ситуації в країні в цілому виявляється і в пріоритетах галузі - в її орієнтації на певні контингенту населення. Відставання в економічному розвитку виробило традиційний акцент вітчизняної охорони здоров'я на забезпечення потреби народного господарства в робочій силі при недостатній увазі до інших напрямках діяльності. Це знаходило прояв у широкому поширенні відомчих медичних установ, контролі за умовами праці та технікою безпеки, примусовому характері профоглядів і т.д., що, незважаючи на, в основному, екстенсивний характер зазначених заходів, давало певні позитивні результати. На жаль, нинішня економічна ситуація також не дає можливості звернути більше уваги на проблеми дитинства та пологової, на геронтологію тощо [3, с. 297]. Багато в чому саме з цим пов'язана специфіка сучасної демографічної ситуації в країні, що характеризується зменшенням населення.

В ході проведених реформ виявилися накопичуються десятиліттями протиріччя охорони здоров'я, перш за все між загальногуманних соціальною спрямованістю, громадянської значимістю заходів охорони здоров'я людей і недостатнім рівнем їх фінансування, недосконалістю економічного механізму, що призвело до зниження якості надання медичної допомоги населенню.

Необхідно відзначити, що зміни, що відбуваються в країні не могли не позначитися не тільки на передумовах охорони здоров'я, але і на принципах його функціонування. Економіка охорони здоров'я як інтегрована частина економіки країни потребує адаптації до умов, що змінилися.

Однак невірно вважати, що необхідність змін в господарському механізмі охорони здоров'я обумовлюється лише нової економічної ситуацією, що склалася в суспільстві. Багато зміни (такі як посилення зв'язку оплати з кінцевими результатами, елементи платності і т.д.) назріли вже давно і могли б досить успішно реалізовуватися і при командно-адміністративній системі.

Надзвичайно слабкий розвиток економічних відносин в охороні здоров'я багато в чому пояснюється закостенілими теоретичними догмами, згідно з якими економічні методи управління мало не протипоказані охороні здоров'я.

Системи охорони здоров'я різних країн досить неоднорідні і мають ряд специфічних особливостей в порівнянні з іншими країнами. Однак, з великою часткою умовності всі системи охорони здоров'я можна розділити на три основні типи, які мають спільні риси, що дозволяють віднести ту чи іншу систему охорони здоров'я до певної системи [4]. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) виділяє три основні типи існуючих систем охорони здоров'я: державну

(бюджетну), соціально-страхову і приватну (платну). Межі між ними чітко не визначені, і в різних країнах можуть зустрічатися ознаки як однієї, так і іншої системи охорони здоров'я. Базові типи систем охорони здоров'я мають загальні елементи, функціонування яких по-різному, що дозволяє відносити системи охорони здоров'я країн до то чи іншої системи (рис. 1). Ключові характеристики основних типів систем охорони здоров'я (СЗ):

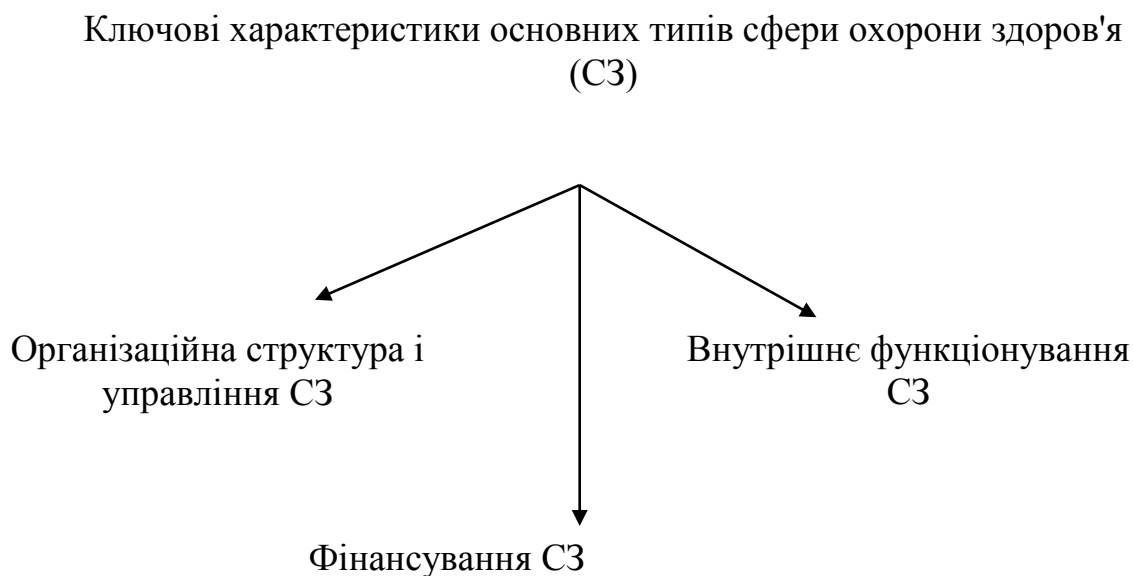


Рис. 1: Ключові характеристики основних типів систем охорони здоров'я

1. Організаційна структура і управління системою охорони здоров'я може мати централізований або децентралізований характер. Наприклад, в Швейцарії кантональних відомства мають більшу самостійність в управлінні СЗ, в той час як на Кубі управління здійснюється Міністерством охорони здоров'я країни [5, с.49].

2. Фінансування системи охорони здоров'я. Може здійснюватися за рахунок оподаткування, відрахувань до страхових фондів або ж за власний рахунок.

3. Внутрішнє функціонування системи охорони здоров'я. Тут ми розглядаємо доступність амбулаторно-поліклінічної, госпітальної і швидкої медичної допомоги.

Характерні особливості державної системи полягають у наступному: безкоштовність медичних послуг, їх фінансування з коштів державного бюджету, державна монополія на поставку медичних послуг і управління системою охорони здоров'я. Основний недолік цієї системи полягає в тому, що вона дорого обходиться державі і в кінцевому підсумку вимагає підвищення податків [6, с. 49]. З урахуванням того, що відбувається останнім часом старіння населення і впровадження дорогих способів лікування в розвинених країнах різко зростає потреба в додаткових грошових ресурсах. Крім того, державна система охорони здоров'я пов'язана з обмеженістю вибору лікарів і лікувально-поліклінічних ус-



танов (ЛПУ) для пацієнтів; великими чергами; нерівністю в отриманні медичної допомоги в залежності від місця проживання; обмеженням нововведень і бюрократизмом.

Недооцінка ролі охорони здоров'я, багато її внутрішні в зовнішні проблеми пов'язані і зі слабкою теоретичною розробленістю економічних проблем, до числа яких належить і проблема управління науково-технічним прогресом в галузі.

Охорона здоров'я в даний час характеризується широким розмаїттям напрямків діяльності:

- попередження захворюваності та пропаганда здорового способу життя (профілактична медицина);
- діагностика і лікування захворювань (клінічна медицина);
- забезпечення високої працездатності і безпеки праці (виробнича медицина);
- надання допомоги постраждалим від стихійних лих і надзвичайних подій (медицина катастроф);
- дослідження впливу на здоров'я людей космічних факторів (космічна медицина);
- досягнення високого рівня фізичної витривалості і тренуваності (спортивна медицина);
- надання допомоги у військових умовах (військова медицина) тощо [7, с. 71].

Це веде до того, що в галузі застосовуються різні способи фінансування, різні моделі господарського механізму.

Однак охорону здоров'я як галузь народного господарства надає не тільки суто медичні, а й інші послуги (транспортні, житлово-побутові тощо). Крім того, для забезпечення своєї діяльності охорону здоров'я крім профільної діяльності повинне займатися забезпеченням медичних установ електроенергією, водою, теплом, будівельними матеріалами і т.д.

Тому охорона здоров'я є великим споживачем товарів і послуг самих різних галузей і різного призначення: промислових - обладнання, лікарські засоби; сільськогосподарських - продукти харчування для хворих; побутових послуг пралень; комунальних - тепло, світло, вода; будівельних і т.д. Від ємності ринку охорони здоров'я багато в чому залежить вихід всієї економіки з кризи. Дійсно, через фінансування охорони здоров'я можна стимулювати вітчизняну промисловість і сільське господарство набагато ефективніше, ніж за допомогою дотацій, неповернутих кредитів і т.д. При цьому досягається подвійна вигода: вдосконалення охорони здоров'я як умова відтворення робочої сили та підвищення ємності ринку багатьох товарів, як спосіб активізації відповідних галузей [8, с. 36]. Важливо і те, що в перспективі питома вага охорони здоров'я в споживанні ресурсів буде зростати, в тому числі і за рахунок розвитку приватного сектора в охороні здоров'я. Таким чином, раціональне використання виділених охорони

здоров'я ресурсів є одним з напрямків підвищення економічної ефективності всього народногосподарського комплексу.

Охорона здоров'я відноситься до соціальної сфери, до однієї з найважливіших галузей, які забезпечують відтворення людини. Роль охорони здоров'я в цьому відношенні двояка: з одного боку, охорону здоров'я саме є виробництвом і з цієї точки зору відтворює людини як робочу силу і як особистість [9, с. 36].

З іншого боку, охорону здоров'я в силу своєї специфіки має безпосереднє відношення до відтворення людини з точки зору його тілесного і психічного існування.

У той же час в охороні здоров'я, що розглядається як виробництво, діють ті ж самі економічні закони, що і в галузях, які виробляють продукцію в натурально-речовій формі. Дійсно, з цієї точки зору відмінності охорони здоров'я від галузей матеріального виробництва не настільки істотні [10, с. 61]. Набагато більш значущі відмінності, пов'язані зі споживанням виробленого продукту в розглянутих сферах.

**Висновки.** Ступінь охоплення охороною здоров'я проблем охорони здоров'я обмежена трьома основними факторами. По-перше, виконання спеціальними установами ролі охорони здоров'я можливо лише до тієї міри, до якої можливо відокремлення цієї функції від носія здоров'я - від самої людини (не можна за іншого вести правильний спосіб життя, дотримуватися особистої гігієни тощо). По-друге, обмеження вносяться можливістю галузі впливати на фактори, що визначають стан здоров'я (наприклад, на стан навколишнього середовища). По-третє, необхідно враховувати доцільність (в першу чергу економічну) передачі ряду функцій з охорони здоров'я окремим, відособленим від основних форм життєдіяльності (навчання, виробництва, відпочинку тощо), структурам - медичним установам, адже при створенні відповідних стимулів підприємства, організації можуть більше зробити для поліпшення умов праці, ніж спеціально створені, але зовнішні служби.

З огляду на це можна сказати, що охорона здоров'я є не стільки галуззю, покликаною охороняти здоров'я, скільки галуззю, що займається спробами відновлення здоров'я, тобто лікуванням. Тому за своєю суттю це скоріше медична галузь, ніж галузь охорони здоров'я.

Охорона здоров'я по відношенню до свого об'єкту - здоров'ю людини виконує функцію, аналогічну технічному обслуговуванню, ремонту. Дійсно, охорону здоров'я - це по суті лише відокремлення звичайної для будь-якого виробництва функції обслуговування, з тією лише різницею, що в інших галузях воно приймає форму технічного обслуговування, а в охороні здоров'я обслуговування робочої сили. Це обслуговування двояко. З одного боку - це обслуговування робочої сили як учасника провадження. З іншого боку - це обслуговування об'єкта, безвідносно до того, яке місце він займає в процесі виробництва і бере участь у виробництві взагалі (діти, пенсіонери, інваліди тощо), оскільки в обслуговуванні полягає суть охорони здоров'я як специфічного виробництва.

### Список використаних джерел:

1. Дацій Н. В. Особливості оцінки якості надання медичних послуг у системі охорони здоров'я України. Інвестиції: практика та досвід. № 4 2018. С. 105- 108 URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5949&i=17>.
2. Голованова І.А., Краснова О.І. Економічне обґрунтування реформи сфери охорони здоров'я: досвід постсоціалістичних країн та доцільність його впровадження в Україні. Економічний часопис ХХІ. 2014. № 3– 4(2). С. 19–22.
3. Вашев О. Є., Вашева А. О., Іванова Л. А. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. Публічне управління ХХІ століття: традиції та інновації: збірник тез XVIII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ, 2017. С. 295–298.
4. Дорошенко О.О., Шевченко М.В. Аналіз міжнародного досвіду фінансування вторинної медичної допомоги. Економіка і право охорони здоров'я. 2017. № 1 (5).
5. Пальчук В. Оптимізація мережі медичних закладів первинного рівня: новий розподіл повноважень. Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 21. С. 41–55. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr21.pdf>.
6. Пальчук В. Пріоритет 2018 року реформування сільської медицини. Україна: події, факти, коментарі. 2018. № 3. С. 43–55. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr3.pdf>
7. Булуй О. Г., Плотнікова М. Ф., Присяжнюк О. Ф., Раманаускас Ю. Тренди асиметрій та диспропорцій розвитку сільських територій. Наукові горизонти, 2020, 02(87), 66–74. doi: 10.33249/2663-2144- 2020-87-02-66-74
8. Ходаківський Є. І., Плотнікова М. Ф., Вольська В. В. Синтелектична парадигма ноосферного розвитку економіки. Інтелектуальна економіка: глобальні тенденції та національні перспективи: Матеріали II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Житомир: ЖНАЕУ, 2016. С. 31–39.
9. Ходаківський Є. І., Капітула Л. Л., Пугачова Н. С. Синергетико-гештальтні підходи до ноосферного розвитку макро-економічних та екологічних процесів. Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. 2015. № 2 (2). С. 161–171.
10. Ходаківський Є. І., Вознюк О. В. Нададдитивність в економіці. Синергетика як інтегративна галузь знань: Матеріали II Всеукраїнської наукової конференції. (22–23 червня 2004 р., м. Житомир) / за ред. І. Г. Грабар. Житомир: ЖІТІ, С. 59–63.

### References:

1. Datsiy, N. (2018), “Features of quality assessment of medical services in the health care system of Ukraine”, Investment: practice and experience, vol. 4, pp. 105–108.

2. Golovanova, I. and Krasnova, O. (2014), “Economic justification of health care reform: the experience of post-socialist countries and the feasibility of its implementation in Ukraine”, *Economic Journal XXI*, vol. 3–4 (2), pp. 19–22.

3. Vashev, O., Vasheva, A., and Ivanova L. (2017), *Suchasni tendentsii polityky zmin nadання medychnoi dopomohy v krainakh YeS*. [Modern tendencies of policy of changes of rendering of medical care in the EU countries]. *Zbirnyk tez KhVIII Mizhnar. nauk. konhresu* [collection of abstracts XVIII International. Science. Congress] *Publichne upravlinnia XXI stolittia: tradytsii ta innovatsii* [Public administration of the XXI century: traditions and innovations], Kharkiv, Ukraine, (pp. 295–298).

4. Doroshenko, O. and Shevchenko, M. (2017), “Analysis of international experience in financing secondary health care”. *Economics and health law*, vol.1 (5), pp. 16-23.

5. Palchuk, V. (2017), “Optimization of the network of primary care medical institutions: a new division of powers”. *Ukraine: events, facts, comments*, vol. 21, pp. 41–55., available at: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr21.pdf>. (Accessed 10 Dec. 2020).

6. Palchuk, V. (2018), “The priority of 2018 is to reform rural medicine”. *Ukraine: events, facts, comments*, vol. 3, pp. 43–55. available at: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr3.pdf> (Accessed 01 June 2021).

7. Buluy, O., Plotnikova, M., Prysiashniuk, O. and Ramanauskas, J. (2020), “Trends of asymmetries and imbalances in rural development”, *Scientific Horizons*, vol. 02(87), pp. 66–74. doi: 10.33249/2663-2144-2020-87-02- 66-74.

8. Khodakivsky, Ye, Plotnikova, M. and Volskaya, V. (2016), *Synteletychna paradyhma noosferneho rozvytku ekonomiky* [Synthetic paradigm of noosphere economic development]. *Materialy II Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi internet-konferentsiia* [Proceedings of the II International Scientific and Practical Internet Conference], *Intelektual'na ekonomika: hlobal'ni tendentsii ta natsional'ni perspektyvy* [Intellectual Economy: Global Trends and National Perspectives], ZhNAEU, Zhytomyr, Ukraine, pp. 31-39.

9. Khodakivsky, Ye, Kapitula, L. and Pugacheva, N. (2015), “Synergetic-gestalt approaches to noosphere development of macroeconomic and ecological processes”, *Bulletin of Zhytomyr National Agroecological University*. vol. 2 (2), pp. 161–171.

10. Khodakivsky, Ye. and Vozniuk, O. (2005), *Nadaddytyvnist' v ekonomitsi* [Superditiveness in economics]. *Materialy II Vseukrains'koi naukovoї konferentsii* [Proceedings of the All-Ukrainian. Science. conf.], *Synerhetyka iak intehratyvna haluz' znan'* [Synergetics as an integrative branch of knowledge] dedicated to the memory of prof. Grabar I. G., ZHITI, Zhytomyr, Ukraine (pp. 59–63).

*Штеба Р.Ю., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6356-9136*

*Shteba R., a competitor of the educational and research center of the  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

### **CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN FOREIGN COUNTRIES**

*У статті розглядаються особливості та напрями реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки в різних країнах світу. Визначено результативність та ефективність формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки за кордоном. Окреслено напрями удосконалення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України з урахуванням існуючого зарубіжного досвіду.*

**Ключові слова:** *державна політика, національна безпека, державна політики у сфері забезпечення національної безпеки.*

*The article considers the features and directions of state policy in the sphere of national security in different countries. The effectiveness and efficiency of the formation and implementation of state policy in the field of national security abroad are determined. The directions of improvement of the state policy in the sphere of ensuring the national security of Ukraine are outlined, taking into account the existing foreign experience.*

**Key words:** *state policy, national security, state policy in the sphere of national security.*

**Постановка проблеми.** Зміст процесу забезпечення національної безпеки визначаються особливостями становлення і розвитку тієї чи іншої держави в конкретних історичних умовах, тому будь-якій країні притаманна своя специфіка і досвід в зазначеній сфері з метою протидії існуючим викликам та ризикам сьогодення.

Це вимагає від країн відповідного формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, яка дозволить якщо не

вирішити існуючі проблеми, то хоча б наблизитись до розуміння, в якому напрямку рухатись для мінімізації можливих викликів та загроз існуванню, як окремо взятого індивіда, так і країни в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду особливостей формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки в різних країнах присвятили свої наукові публікації В. Абрамов, Е. Журбей, Г. Ситник, В. Смолянюк та інші [1; 2; 3; 4].

Однак чимало питань стосовно можливостей адаптації в Україні світового досвіду формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення особливостей формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки в різних країнах світу з метою визначення напрямів удосконалення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Існуючий тривалий досвід формування та реалізації відповідної державної політики дозволив розвинути країнам досягти значних успіхів в ефективності захисту своїх національних інтересів та забезпечення власної національної безпеки. Тому розглянемо зміст основних положень концепцій національної безпеки зазначених країн і їх вплив на формування сучасної стратегії національної безпеки нашої держави.

Поява перших зарубіжних концепцій національної безпеки відноситься до періоду закінчення Другої світової війни. Багато держав прагнули надати своїм національним інтересам інституційну форму, забезпечивши їх необхідними політичними, економічними, правовими та організаційними засобами.

Протягом тривалого часу основний вектор розвитку систем національної безпеки визначався геополітичним протистоянням двох наддержав (США та СРСР) і був у пріоритеті зовнішньополітичного і військово-політичного підходів до проблем національної безпеки в більшості країн світу.

Зазначений підхід у визначенні основних пріоритетів національної безпеки західних зарубіжних країн змінився на початку 90-х років ХХ століття, коли СРСР припинив своє існування. Як результат, пріоритет захисту західноєвропейських і американських цінностей та протидії комунізму змістився в бік утвердження і захисту власної безпеки.

Так, в 90-ті роки ХХ ст. США проголосили перехід до забезпечення економічної основи національної безпеки, а саме: боротьбу за забезпечення переваг американських компаній у всіх куточках земної кулі [3].

Отже, концепція національної безпеки США трансформувалася з доктрини стримування і протидії комунізму в стратегію збільшення впливу

США у світі.

Стратегія національної безпеки США, яка була оприлюднена у вересні 2002 р., закріпила такі основні положення: а) основні загрози безпеці США виходять від держав-вигнанців і терористичних мереж; б) не допущення досягнення будь-якою країною військового паритету зі США; в) можливість застосування військової сили першими задля попередження ворожих дій [9].

Таким чином, в основу Стратегії національної безпеки США було покладено принцип превентивного підходу забезпечення самооборони.

А вже 16 березня 2006 р. була опублікована оновлена редакція Стратегії національної безпеки США 2002 р., яка стала стратегією військового часу, і була покликана убезпечити американців в умовах видозміни викликів і загроз нового тисячоліття. Головними загрозами були названі тероризм та поширення небезпечних видів озброєнь. В якості основ, на яких має базуватися сучасна стратегія національної безпеки США, закріплені: захист свободи, справедливості та гідності людей в різних регіонах світу; світове лідерство США в зростаючому співтоваристві демократичних держав, що протистоять сучасним глобальним загрозам [10].

У Стратегії 2010 р. визначено чотири постійних національних інтереси США, нерозривно пов'язаних між собою: безпеку, процвітання, цінності та міжнародний порядок. У ній також йдеться про те, що центральним елементом стратегії адміністрації стане розширення взаємодії США з іншими ключовими центрами впливу, включаючи Китай, Індію та Росію, а також з державами, чий вплив зростає, такими як Бразилія, Південна Африка і Індонезія.

Дотримуючись обраного напрямку, 6 лютого 2015 р. було оприлюднено оновлену редакцію Стратегії національної безпеки США, прийняття якої обумовлено цілим рядом нових викликів на міжнародній арені, для вирішення яких, як зазначається в стратегії, держава повинна відігравати провідну роль у світі [6].

Істотні зміни стосуються безпеки і національних інтересів США. Основні завдання США в цьому напрямку включають в себе: зміцнення національної оборони; посилення внутрішньої безпеки; боротьбу з тероризмом; збільшення потенціалу запобігання конфліктам; запобігання поширенню та використанню зброї масового ураження; протистояння кліматичним змінам; забезпечення доступу до просторів, які спільно використовуються, в т.ч. інформаційне, космічне, повітряне та морське, а також зміцнення всесвітньої охорони здоров'я.

Остання діюча (оновлена) редакція Стратегії національної безпеки США (National Security Strategy або NSS) була оприлюднена адміністрацією президента США Д. Трампа 18 грудня 2017 р.

В зазначеній Стратегії виокремлюються чотири життєво важливих

національних інтереси: захист території США, американських громадян і американського способу життя; сприяння процвітанню Америки; збереження миру через силу. Крім того, визначено головні виклики і тенденції, що впливають на стан в світі, серед яких: ревізіоністські держави (включаючи Китай і Росію); регіональні диктатори; терористи з джихадистських організацій. Крім протидії зовнішнім загрозам, значну увагу в зазначеному документі приділено розвитку американського добробуту – підтримці сильної економіки, що захищає американський народ, зміцнює його спосіб життя і підтримує американську міць. Також йдеться про необхідність забезпечення лідерства в галузі наукових досліджень, технологій та інновацій, енергетичній сфері [7].

В цілому ж, можна говорити про збереження наступності нової Стратегії національної безпеки США по відношенню до попередніх правових документів в даній сфері та традиційним американським національним цінностям, закріпленим в Конституції США.

Для розуміння загальних методологічних засад формування концептуальних засад національної безпеки необхідно ознайомитися з відповідними концепціями європейських держав та Китаю, які мають свої особливості.

Так, у Німеччині перша німецька «Біла книга» почала діяти в 1969 р., а в 70-ті роки минулого століття вона піддавалася редакції практично щорічно.

Помітною подією стало схвалення «Білої книги 2016» – базового документа німецької стратегії зовнішньої політики в сфері безпеки.

Необхідність прийняття нового документа пояснила на пресконференції в Берліні міністр оборони ФРН Урсула фон дер Ляйен наступним чином: «За 10 років ситуація в сфері безпеки значно змінилася, але і Німеччина змінилася». До подібних змін міністр оборони ФРН віднесла, зокрема, анексію Росією українського Криму, появу «Ісламської держави», гібридні загрози, ризики кіберпростору і роль Німеччини на світовій арені [1].

Одночасно політика безпеки Німеччини була істотно переглянута: у порівнянні з попередньою стратегією 2006 р., Німеччина заявила про готовність стати ключовим гравцем у забезпеченні не просто європейської, а глобальної безпеки у співпраці з європейськими та трансатлантичними партнерами. Ключова теза нової «Білої книги» – безпека Німеччини заснована на сильному і рішучому Північноатлантичному альянсі (НАТО) і єдиному Європейському союзі.

23 листопада 2015 р. уряд Великобританії оприлюднив «Стратегію національної безпеки і Стратегічний огляд в області оборони і безпеки» у якій, зокрема, визначаються основні напрямки розвитку британських збройних сил і силових структур на період до 2025 р. [8].

Необхідно відзначити, що до 2015 р. в Великобританії діяла Стратегія



національної безпеки 2008 р. – програмний документ, що охоплював весь спектр загроз безпеки в сучасному світі, включаючи зміну клімату, бідність, стихійні лиха, тероризм, кібератаки, в якому передбачається готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю рядових громадян в забезпеченні безпеки на місцях. У зв'язку зі зростаючою терористичною загрозою Стратегія 2015 р. суттєво скоригувала (на противагу Стратегії 2008 р.) найбільш важливі пріоритети розвитку британських збройних сил: введення в дію авіаносців типу Queen Elizabeth; сумарне придбання 138 винищувачів п'ятого покоління; продовження терміну служби винищувачів Eurofighter Typhoon Королівських ВПС до 2040 р.; придбання для Королівських ВПС дев'яти американських базових патрульних літаків Boeing P-8A Poseidon; формування в складі сухопутних військ до 2025 р. двох ударних (Strike) бригад для швидкого розгортання; загальне збільшення чисельності сил для «швидкого розгортання» з 30 тис. чол. по SDSR-2010 до 50 тис. чоловік та ін.

Британський уряд переконаний, що в зв'язку з загрозою, витоків якої – від Росії, необхідно вживати заходів, як військового, так і економічного характеру (зниження енергозалежності від Росії, створення єдиного енергетичного ринку ЄС, списку санкцій тиск і інші). Отже, ключовими напрямками оновленої Стратегії Великобританії в сфері національної безпеки є переозброєння і модернізація збройних сил з метою захисту від тероризму і зовнішніх загроз.

У Франції в галузі забезпечення національної безпеки діє документ, іменованій «Біла книга з оборони і національної безпеки», у якому визначені основні положення стратегії національної безпеки і кардинальні зміни, які слід проводити в збройних силах. Зауважимо, що стосовно оборони країни найменування «Біла книга» виникло в 1972 р., коли вперше в рамках стратегічної незалежності Франції генералом де Голлем була збалансована реальність можливої військової загрози і наявність коштів для протидії їй.

Істотні зміни в Книгу були внесені Президентом Франції Н. Саркозі, який вирішив кардинально змінити національну політику в сфері безпеки і переглянути напрямки подальшого військового будівництва. У ній були сформульовані п'ять базових стратегічних функцій (напрямків діяльності), обов'язкових для виконання національними збройними силами і відповідними державними відомствами (ці напрямки збережені і в сучасних умовах) [4]:

1. Володіння необхідною інформацією і здатність попереджати події (knowledge and anticipation). Під цим мається на увазі здатність військового відомства і агентств безпеки збирати всю необхідну інформацію про потенційного супротивника, нові загрози і виклики, що, за розрахунками авторів документа, гарантує Франції збереження автономії в питанні прийняття рішення і володіння стратегічною ініціативою. Природно, що основна роль

тут відводиться всім видам розвідки.

2. Попередження або дія на випередження (prevention). Головна мета – недопущення виникнення серйозних загроз або викликів національній безпеці Франції. Для цього використовується весь спектр засобів: дипломатичні, економічні, військові, юридичні, культурні, а також їх комбінація, яка координується на національному або міжнародному рівні.

3. Стимування (deterrence), під яким фактично розуміється ядерне стимування, яке залишається одним з найважливіших і пріоритетних засобів забезпечення національної безпеки республіки. На думку військово-політичного керівництва та авторів «Білої книги з оборони», ядерне стимування – це гарантія безпеки і незалежності Франції, а єдина його мета – це недопущення агресії з боку будь-якої іноземної держави і нанесення шкоди національним інтересам країни, в якому б вигляді і з якого боку подібні загрози не надходили б.

4. Захист (protection), під яким розуміється, як безпосереднє забезпечення військовими і поліцейськими методами безпеки населення і цілісності території самої Франції, так і «здатність суспільства в цілому відновлюватися після кризи і продовжувати життєдіяльність в колишньому режимі». Важлива роль тут відводиться створенню і експлуатації ефективних систем спостереження, зв'язку і комунікацій, що використовують засоби наземного, морського, авіаційного та космічного базування. Рішення даного завдання (функції) покладається одночасно на військове відомство, а також на служби внутрішньої безпеки держави і систему цивільної оборони. Серед іншого, наприклад, передбачено створення до 2020 р. системи попередження про ракетний напад – на базі загоризонтних РЛС та космічних систем, а також виділення 10 тис. військовослужбовців в резерв для допомоги цивільним службам в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або стихійних лих.

5. Втручання (intervention), яке визнається одним з основних методів використання французьких збройних сил для захисту інтересів національної безпеки. Причому попередження і втручання – завдання взаємопов'язані. Військово-політичне керівництво Франції і автори «Білої книги з оборони» вважають, що республіці варто зосередити свою увагу на забезпеченні національних інтересів в таких важливих районах, як Атлантика і Середземномор'ї, Перська затока і Аравійське море, а також Індійський океан. Саме тут в середньостроковій перспективі будуть зосереджені інтереси Франції та інших європейських держав, і саме звідси можливі головні загрози національній безпеці.

З приходом до влади у Франції Президента Олланда Ф. в «Білу книгу» було внесено доповнення та зміни. У передмові оновленого документа в цілому повторюється вихідні положення попередньої «Білої книги» і йдеться про їх продовження в майбутньому; відмінності, в основному, складаються в перетворенні «п'яти стратегічних функцій» в «три стовпи» оборони –

захист, стримування і реагування [4].

Таким чином, виходячи з тексту основних доктрин європейських держав в області національної безпеки в цілому, впливає висновок про те, що вони виступають за консолідацію Європейського союзу і подальшу його інтеграцію – формування спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

Зауважимо, що американська і європейська концепції забезпечення національної безпеки включає в себе безпеку державну, оскільки в даній правовій системі має місце формула тотожності нації (населення) і держави. Отже національна безпека не є безпекою однієї з націй, що проживають на території країни, а являє собою сукупність умов, що забезпечують суверенітет, захист стратегічних інтересів і повноцінний розвиток суспільства та всіх громадян цієї держави.

Розглянемо Концепцію національної безпеки Китаю. Так, 1 липня 2015 р. Постійним Комітетом Всекитайських зборів народних представників (ПК ВЗНП) був прийнятий Закон про національну безпеку, який прийшов на зміну Закону КНР про контррозвідку 1993 р.: прийнятий закон є першим в історії Китаю законом подібного спрямування [5].

Аналіз Закону КНР «Про державну безпеку» дозволяє виділити основні принципи роботи щодо захисту державної безпеки, завдання державних органів у сфері захисту державної безпеки, повноважень державних органів, прав і обов'язків громадян і організацій.

Державною безпекою визнається стан відносної відсутності небезпек, а також внутрішнього і зовнішнього втручання в справи, що стосуються державної влади, суверенітету держави, єдності та територіальної цілісності, добробуту народу, стійкого соціально-економічного розвитку країни та інших сфер, що становлять найважливіші державні інтереси, а також спроможність держави забезпечувати стан безпеки.

Основними завданнями державної політики щодо захисту державної безпеки та охорони громадського порядку Китаю є:

а) забезпечення політичної безпеки – захист політичного ладу і боротьба з сепаратизмом, підризом політичної системи, діяльністю іноземних сил;

б) забезпечення безпеки населення – створення умов для життя і роботи, забезпечення безпеки життя і майна населення;

в) захист державних кордонів – в т.ч. сухопутних кордонів, морських територій та повітряних просторів КНР;

г) забезпечення військової безпеки – модернізація та підвищення рівня готовності збройних сил, застосування стратегії активної оборони в разі військової агресії, участь в міжнародному співробітництві в галузі безпеки [5].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що Китай сформував правову основу забезпечення національної безпеки: врегульовані практично

всі сфери національної безпеки, схильні до загроз, а також створено необхідні засоби захисту територіальної цілісності та суверенітету держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Глобальний розвиток в сучасних умовах відбувається на тлі нових загроз національній безпеці багатьох країн світу. Тобто у міжнародних відносинах не знижується роль фактору сили, а, відтак, роль державного регулювання міжнародних відносин і забезпечення національної безпеки стрімко зростає.

Отже, в результаті аналізу концепцій національної безпеки та їх особливостей зарубіжних країн можна відзначити, що, по-перше, характерною особливістю зарубіжних концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки в останні роки є звернення до внутрішніх проблем, в тому числі екологічних, попередження та ліквідація наслідків техногенних і природних катастроф глобального масштабу тощо, по-друге, в сучасних умовах у зовнішній політиці провідних країн світу спостерігається акцент на посилення військової могутності в якості одного із засобів забезпечення національних інтересів.

Таким чином, все вище зазначене передбачає необхідність використання досвіду забезпечення національної безпеки інших країн з урахуванням їх особливостей і нових викликів з метою прийняття ефективних заходів, спрямованих на практичне вирішення ключових проблем забезпечення національної безпеки нашої держави. Поряд з цим, ситуація органічно вимагає певних інституційних змін в системі державних органів, що забезпечують національну безпеку України, в правовій системі в цілому, з урахуванням основних теоретико-методологічних підходів до вирішення цієї наукової проблематики.

**Висновки.** Отже, узагальнення існуючого досвіду формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки за кордоном дозволило виявити ефективні механізми її реалізації та запропонувати для імплементації в українських умовах. В розвинутих країнах саме держава формує та реалізує політику у сфері національної безпеки, забезпечує необхідний їй рівень, сприяє впровадженню у всі сфери суспільного життя. Тому використання існуючого передового досвіду для реалізації в Україні відповідної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки має стати одним з ключових чинників сталого розвитку країни в довгостроковій перспективі в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Список використаних джерел:

1. «Белая книга-2016»: Германия признает многополярность мира и выбирает антироссийский полюс. URL.: <https://eadaaily.com/ru/news/2016/07/20/belaya-kniga-2016-germaniya-priznaet-mnogopolyarnost-mira-i-vybiraet-antirossiyskiy-polyus>.
2. Государственное управление в сфере национальной безопасности: сло-

варь-справочник / состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.; под общ. редакцией Г.П.Сытника. К.: НАДУ, 2012. 496 с.

3. Журбей Е.В. Стратегия национальной безопасности США В 90-е гг. XX века // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2015. № 2 (33). С. 75 – 108.

4. О чем говорит «Белая книга» Франции? URL.: [http://www.worldandwe.com/ru/page/o\\_chem\\_govorit\\_belaya\\_kniga\\_francii.html](http://www.worldandwe.com/ru/page/o_chem_govorit_belaya_kniga_francii.html).

5. China\_State\_Security\_Law\_2015. URL.: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url>.

6. National Security Strategy, The White House, 2015, p. 7-14.

7. National Security Strategy December 2017. URL.: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

8. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – SDSR-2015. URL.: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf).

9. The National Security Strategy of the United States of America. September 17, 2002. URL.: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

10. The National Security Strategy of the United States of America. March 16. 2006. URL.: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf>.

#### References:

1. «Belaya kniga-2016»: Germaniya priznayet mnogopolyarnost' mira i vybirayet antirossiyskiy polyus. URL.: <https://eadaily.com/ru/news/2016/07/20/belaya-kniga-2016-germaniya-priznaet-mnogopolyarnost-mira-i-vybiraet-antirossiyskiy-polyus>.

2. Gosudarstvennoye upravleniye v sfere natsional'noy bezopasnosti: slovar'-spravochnik / sostav.: G.P. Sytnik, V.I. Abramov, V.F.Smolyanyuk i dr.; pod obshch. redaktsiyey G.P.Sytника. К.: NADU, 2012. 496 s.

3. Zhurbey Ye.V. Strategiya natsional'noy bezopasnosti SSHA V 90-ye gg. XX veka // Oykumena. Regionovedcheskiye issledovaniya. 2015. № 2 (33). S. 75 – 108.

4. О чем говорит «Белая книга» Франции? URL.: [http://www.worldandwe.com/ru/page/o\\_chem\\_govorit\\_belaya\\_kniga\\_francii.html](http://www.worldandwe.com/ru/page/o_chem_govorit_belaya_kniga_francii.html).

5. China\_State\_Security\_Law\_2015. URL.: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url>.

6. National Security Strategy, The White House, 2015, p. 7-14.

7. National Security Strategy December 2017. URL.: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

8. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – SDSR-2015. URL.: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf).

9. The National Security Strategy of the United States of America. September 17, 2002. URL.: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

10. The National Security Strategy of the United States of America. March 16. 2006. URL.: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-9

УДК 005:004]:351

*Воронкова В.Г., д.філос.н., проф., Академік академії наук вищої освіти України, ІННІ ЗНУ, м. Запоріжжя, ORCID: 0000-0002-0719-1546*

*Voronkova V., Doctor of Philosophy (D.Sc.), Professor, Academician of the Academy of Higher Education of Ukraine, Head of the Department of Management of Organizations and Project Management, Engineering educational and scientific Institute of Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia*

## ТЕХНОЛОГІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### INFORMATION MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Доведено, що метою технологій інформаційного менеджменту є необхідність формування системи теоретичних і практичних знань та умінь інноваційної парадигми та формування креативно-творчого потенціалу організації з метою формування дорожньої карти управління в умовах невизначеності.*

*Ключові слова: інформаційний менеджмент, технології державне управління, механізм упровадження цифровізація.*

*It is proved that information management technological purpose is necessary to form both theoretical and practical knowledge system and innovation paradigm skills and the creative potential formation of the organization in order to form a management roadmap in conditions of uncertainty.*

*Key words: information management, technologies of public administration, digitalization introduction mechanism.*

**Постановка проблеми.** Експоненціальні темпи змін упровадження технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні, комп'ютерної обчислювальної потужності та управлінської апаратної складності найближчим часом призведуть до того, що комп'ютери стануть більш «обдарованими» і до 2045 р. наступить ера «технологічної сингулярності», вважає Рей Курцвейл, яка перевершить розвиток людського розуму та інтелекту. За умови збереження сьогоденної швидкості розвитку технологій і в результаті математичних розрахунків наслідків експоненціальної дії зако-

ну Мура зафіксовано розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій (ІКТ) як високотехнологічного, високоінтелектуального технічного, технологічного, комп'ютерного прогресу [1].

Формування комп'ютерного прогресу сьогодні настільки прискорилося, що можливість людства досягнути його на рівні машинного інтелекту може залишити позаду себе людський розум, тому ми вже сьогодні повинні готуватися до цього виклику комп'ютерної цивілізації. Сфера інформаційного менеджменту - сукупність всіх ІКТ, необхідних для прийняття рішень на рівні державного управління в цілому. При виконанні завдань органами державного управління повинна у першу чергу визначена цінність та ефективність використання не тільки власне інформації (даних і знань), а щоб кожний працівник отримував тільки релевантну інформацію, а також розвивалися всі служби, що працюють з інформацією на рівні сучасних інноваційних змін, що включають технологічні, кадрові, фінансові, організаційні.

В умовах Четвертої промислової революції органи державного управління повинні ставити перед собою найінноваційніші завдання на основі використання форм, методів і технологій управління інформаційними ресурсами організації та набуття навичок управління інформаційними потоками з урахуванням обмінів інформацією через різні канали управління інформаційними потоками в умовах цифровізації. Керівник інформаційної служби державного управління повинен володіти знанням категорій, що входять до його функціональних обов'язків: інформаційний менеджмент, інформаційний простір, інформаційна інфраструктура, алгоритми інформаційного менеджменту інформатизація, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), штучний інтелект, експоненціальний розвиток, цифрові стратегії, інформаційна стохастичність, інформаційна культура, стратегії безпеки розумних машин, цифрова людина, алгоритмічна культура та мислення, інформаційна війна, хакерство, smart-інновації [2]. Рівень розуміння сучасних змін у державному управлінні є ще недостатнім для гідної реакції на виклики Четвертої промислової революції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У своєму дослідженні ми спираємося на роботи, що присвячені розвиткові інформаційно-комп'ютерних технологій (ІКТ), які сприяли становленню цифрового суспільства та цифрового управління. Це роботи зарубіжних і вітчизняних вчених: Андрюкайтене Регіна, Білогур В.Є., Воронкової В.Г., Кивлюк О.П., Нікітенко В.О., Пунченка О.П., Олексенка Р.І., Ортіної Г.В., Романенко Т.П., Тесленко Т.В., у роботах яких висвітлювалися проблеми становлення і розвитку SMART-суспільства як високорозумного, високотехнологічного, високоінтелектуального, формування smart-суспільства і smart-технологій як нової моделі суспільства ХХІ століття у контексті розвитку сучасної цивілізації, впливу світових тенденцій на розвиток цифрової економіки, Agile-менеджменту 3.0 як чинника розвитку технічного прогресу у цифровому су-

спільстві, розвитку інформаційного соціуму в умовах технологічних змін, інформаційних та інноваційних технологій як чинника підвищення ефективності цифрової економіки та бізнесу в умовах Четвертої промислової революції 4.0. Як засвідчив аналіз, «нове багатство народів» знаходиться у трильйонах цифрових бітів інформації, які проходять через глобальні мережі. Це фізичні/електронні вияви великої кількості транзакцій, бесід, голосових та відео-повідомлень, а також програм, які фіксують процес інформаційного виробництва, поширення та споживання в умовах державного управління. Існує необхідність здійснення системного аналізу особливостей інформаційно-комунікаційних технологій, які є частиною інформаційної інфраструктури будь-якої країни та об'єктом державного управління, що можуть привести до глибоких та системних змін і на сьогоднішній день залишаються актуальними.

**Постановка завдання.** Метою статті є концептуалізація технології інформаційного менеджменту в державному управлінні.

**Виклад осинового матеріалу.** Одним із методів аналізу технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні є метод узагальнення, що представляє собою рефлексивну мультиоперацію, що допомагає здійснити метaperеходи від одиничного до загального, та експлікувати тотальне, що включає архітектоніку інформаційного менеджменту, технологій державного управління, механізм їх запровадження в умовах цифровізації. Методологія технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні допомагає морфологізувати терміни, поняття, судження, верифікаційно їх осмислити та визначити дефініції, використавши максими індукції та дедукції, аналізу і синтезу, переходу від абстрактного до конкретного і навпаки, абстракції, тотожності аналогії, синтезу. Методологія допомагає показати, що завдяки даним технологіям формується архітектоніка інформаційної системи як інноваційного простору конкретно-наявної дійсності даного кластеру об'єктів інформаційного суспільства, а сам об'єкт дослідження - технології інформаційного менеджменту у державному управлінні розуміється як рефлексивно-ментальне узагальнення стратегій цифрового суспільства. Визначальну роль при цьому відіграє синтез як інтеграція складових частин технологій інформаційного менеджменту як єдиного, цілісного, тотального феномена державного управління. Наукова новизна методології дослідження – в аналізі нових інформаційних проблем та їх структуруванні, які свідчать про те, що інформаційне забезпечення розвитку сучасних технологій та технологічних процесів робить наше життя більш комфортним, успішнішим і конкурентоспроможним, вимагає нового механізму мотивації управлінської праці та досягнення кращих управлінських наслідків Четвертої промислової революції, є потребою переосмислення економічної, соціальної та політичної систем [3].

Всі процеси державного управління є взаємопов'язаними, між ними



існує тісний зв'язок і вони впливають одна на одну. Вони пов'язані з сучасними методами, засобами і технологіями реалізації інформаційно-комунікативних процесів в державному управлінні і націлені на прийняття ефективних управлінських рішень. Когнітивні (креативні) технології інформаційного менеджменту та Інтернет як комунікаційний посередник між людиною та процесами інформатизації впливають на розвиток якісних управлінських процесів державного управління та когнітивний розвиток всього персоналу. Проте для цього повинні бути наявні кадри, що володіють інформаційною (алгоритмічною) культурою та мисленням, володіти алгоритмами сортування матеріалів та закономірностями розвитку автоматизованих систем, особливостями інтелектуалізації управлінських процесів, зокрема питанням про те, куди нас може звести штучний інтелект та яка його роль у державному управлінні [4].

Безперечно, що створення інтелектуальних машин та програмного забезпечення впливає на подолання інформаційної схоластичності, як керівників, так і підлеглих, які повинні вплинути на подолання невизначеності, нестійкості, кризового розвитку COVID-19, а для цього вміти здійснити експертизу технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні та прогресу цифрової реальності. Для того, щоб виконати ці функції, інформаційні спеціалісти повинні володіти не тільки функціями інформаційного менеджменту та збирати інформацію (економічну, соціальну, мережеву, електронного врядування), але й мати філософське, системне, експертне, аналітичне, синергетичне мислення. Експертиза технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні пов'язана з націленістю на те, щоб виробити цифрову стратегію розвитку своєї організації, боротися з уразливістю, у яку потрапляє сучасна інформаційна система, вміти зрозуміти кібервоєнні дії в інформаційному просторі, проаналізувати експоненціальне збільшення інформації (BIG DATA), яке подвоюється сьогодні кожний рік і 2 місяці, а для цього володіти механізмами майнінгу даних (збору інформації), наукою DATA SCIENCE, яка акумулює всі ці процеси, виробити модель чи програму дій «Держава у смартфоні» [5]. Діяльність інформаційного менеджера є надзвичайно інноваційною і складною, тому що даний спеціаліст повинен бути гнучким, мобільним, швидко адаптуватися до інформаційного середовища, вміти трансформувати інформацію у якість управлінських процесів, трансформувати її у нове знання, а критичне мислення спеціаліста допомагає здійснити саме ці функції спеціаліста державної служби.

1. Інформаційний менеджер та його функції. Інформаційний менеджер повинен оволодіти всією сукупністю знань Agile-менеджменту (гнучкого, мобільного, адаптивного), використовувати прихований інформаційний потенціал організації, мати знання сильних і слабких сторін своєї організації, щоб приймати інноваційні рішення і використовувати прогресивні цифрові технології, а для цього бути лідером нового типу - змін та інновацій техно-

логічного прогресу Четвертої промислової революції та ефективно впроваджувати нововведення [6].

Інформаційний менеджер - це інноваційний лідер-керівник нового типу, що вмiє працювати в умовах схоластичності та невизначеності, стоїть на крок попереду від своїх однодумців, удосконалює постійно свої цифрові креативні компетентності та технології, постійно удосконалює свої інформаційні навички. Інформаційний менеджер має володіти основоположними технологіями, пов'язаними з організацією пошуку, збирання та обробки даних і підготовки необхідної інформації для прийняття відповідних управлінських рішень; виробляти навички застосування інструментарію інформаційно-комунікаційного менеджменту у сфері управління організаціями та їх підрозділами, в основі яких інформаційні технології, що трансформують їх роботу, використовуючи виробництво інформації, націленої на розвиток економіки. Інформаційний менеджер державного управління повинен мати базову освіту, розбиратися в інформаційній економіці та програмному забезпеченні, аналізувати невизначеність та рандомність (випадковість), ризики та невизначеність ситуації, ентропію, яка зростає, та турбулентність країни та управління. Інформаційний менеджер повинен оволодіти практичними навичками управління інформаційними ресурсами і технологіями організації із застосування різноманітних моделей та технологій соціальної комунікації; володіти теоретико-методологічними підходами до використання моделей, технологій та інструментарію інформаційного забезпечення у менеджменті [7].

Для цього повинна бути сформована модель розвитку інформаційного менеджменту в організації, яка повинна володіти кадрами, лідерами, фінансами, інформацією, та упроваджувати креативні цифрові технології на всіх рівнях державного управління – як по горизонталі, так і по вертикалі, щоб подолати інформаційну ентропію, яка є мірою хаосу, безладу, невизначеності та сприяти виживанню організації в умовах кризи та нестабільності. Інформаційний менеджер повинен володіти концепціями, технологіями, інструментальними засобами управління інформаційними ресурсами та архітектурою інформаційної системи державного управління як складного соціального організму та динамічного процесу, що розвивається [8].

2. Сутність технологій інформаційного менеджменту в державному управлінні та напрями їх упровадження. Технології інформаційного менеджменту у державному управлінні вкачають систему знань про розвиток інформаційно-комунікаційної сфери організації, теоретичні та практичні засади щодо упровадження технологій інноваційного розвитку та формування системи фундаментальних знань, що розкривають напрями упровадження інноваційних технологій, що вимагають нової логіки, що орієнтуються на інноваційний розвиток, розвинену інфраструктуру, людський і соціальний потенціал [9]. Опанування технологіями інформаційного менеджменту

має забезпечити досягнення комплексу компетенцій, що забезпечать формування сучасного перспективного інноваційного, стратегічного, системного та експертного мислення, націленого на формування інноваційних продуктів, винаходів, патентів. Упровадження технологій інформаційного менеджменту включає підготовку креативно-творчого потенціалу, зацікавленого у впровадженні інноваційних технологій [10].

Методичний інструментарій технологій інформаційного менеджменту включає сукупність методик: 1) маркетингової (споживчої), у контексті якої споживачі оцінюють діяльність організації; 2) інноваційних технологій як чинника забезпечення конкурентних переваг організації; 3) фінансових вкладень в упровадження технологій інформаційного менеджменту; 4) механізмів упровадження технологій у практику державного управління. Використання технологій інформаційного менеджменту включає розвиток робототехніки, цифрової економіки, цифрового брендингу, цифрового менеджменту. Концепція упровадження технологій інформаційного менеджменту сприяє визначенню мети та цільових орієнтирів інноваційної діяльності; підбору індикаторів для вимірювання стратегії інноваційного розвитку (встановлення пріоритетів); ідентифікація індикаторів та прогнозування результатів; узгодження та планування інноваційних заходів. Метою технологій інформаційного менеджменту є необхідність формування системи теоретичних і практичних знань та умінь інноваційної парадигми та формування креативно-творчого потенціалу з метою формування дорожньої карти управління в умовах невизначеності, нестабільності, інформаційної стохастичності [11].

3. Інформаційно-комунікаційні технології як чинник розвитку інформаційного менеджменту. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток державного управління пов'язаний з появою штучного інтелекту, робототехніки, Інтернету речей, нано і біотехнології, нейробіології, суцільної комп'ютеризації, удосконалених мобільних телефонів, 3D-друку і 3D-виробництва, яке налаштовані під вимоги споживача [12]. Деякі експерти вже сьогодні прогнозують п'ятикратне збільшення ринку 3D-принтерів, до чого відноситься виготовлення індивідуальних протезів, друк будівельних конструкцій і цілих будинків, сантехніки, бетонних конструкцій та навіть людських органів, що допоможе врятувати людські життя. Нанотехнології справили цілу революцію у маніпуляції з речовинами в атомному і молекулярному масштабах майже до винаходу нанометра. Нанотехнології практично не залишають жодного аспекту життєдіяльності людини без їх впливу вже до 2025 р Найбільший внесок вони зроблять в медицину. Технології XXI століття завдяки підключенню до Інтернету швидко стануть доступними для кожного [13]. Проте агресивні дії, до яких вдаються у кіберпросторі, докорінно змінюють Інтернет, і не завжди на краще. А спроби захисту кіберпростору, до яких вдається уряд у співпраці з корпораціями, робить

всесвітню мережу уразливішою, яка видозмінюється і вдосконалюється безпосередньо на наших очах. На наших очах протягом життя одного покоління використання ресурсів для обміну й зберігання надважливих даних як державними установами, так і корпораціями досягло таких обсягів, що проблеми, пов'язані зі втручанням у мережу, здатні привести людство на межу катастрофи. У результаті розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій маємо справжню «гібридну війну» у віртуальному просторі, який приховує чимало несподіванок, загроз і пасток. Все це свідчить про те, що інформаційна революція XXI століття змінила майже все.

Уже сьогодні в коледжах Заходу функціонують клуби з конструювання роботів, у вищих навчальних закладах проводяться змагання з досягнень синтетичної біології, штучний інтелект вже управляє нашими технічними засобами, а в мережах супермаркетів можна придбати безпілотників, що вимагає формування нового світогляду, нової людини, нового суспільства майбутнього. Вчені вже створили біокомп'ютери, які використовують ДНК і білки для виконання обчислень, пов'язаних зі збереженням, пошуком і обробкою даних; досягнення синтетичної біології також пов'язані з використанням нових комп'ютерів; ключовим викликом інновацій є здатність кинути виклик владі і порушувати правила, що вимагає формування нового smart-суспільства і smart-людини [14].

**Висновки.** Отже, на підставі аналізу відзначимо, що ефективні технології інформаційного менеджменту в державному управлінні сьогодні оперують значними обсягами інформації для аналізу, оцінки, планування та прогнозування тенденцій економічного розвитку як окремих структурних підрозділів, так і державного управління в цілому. Обробка, зберігання та раціональне використання інформації неможливі без використання сучасних інформаційних систем і технологій, для чого інформаційній менеджер повинен володіти сучасними методами, засобами і технологіями реалізації інформаційно-комунікативних процесів в організації з метою прийняття ефективних управлінських рішень; практичними навичками управління інформаційними ресурсами і технологіями організації із застосування різноманітних моделей та технологій, пов'язаними з організацією пошуку, збирання та обробки даних і підготовки необхідної інформації для прийняття відповідних управлінських рішень. В основі ефективних технологій інформаційного менеджменту у державному управлінні - вироблення навичок застосування інструментарію інформаційного менеджменту у сфері управління організаціями та їх підрозділами, в основі яких інформаційні технології, що трансформують організації, виробництво, економіку. Експоненціальні темпи змін комп'ютерної обчислювальної потужності та їх вплив на цифровий світ вже сьогодні стає реальністю. Існує невідповідність між потенційною руйнівною силою нових технологій і їх широкою доступністю. Це не означає, що вони повинні бути заборонені, але держава повинна проводити суворі захо-

ди захисту інформації від своїх громадян і використовувати їх в державних лабораторіях і цілях. Людство повинно бути підготовленим для того, щоб протидіяти викликам пандемії коронавірусу, різного роду комп'ютерним вірусам, «інноваціям» з цифрового підпілля - виламування комп'ютерних кодів, паролів тощо. Революція ІКТ долає значно більші відстані, як не обмежуються інформаційним обміном та методами моделювання і пізнання складній систем, також існує перспектива демократії, побудованої на інформаційних технологіях за допомогою великої кількості медіа-платформ, які є частиною революції ІКТ.

### Список використаних джерел:

1. Андрюкайтене Регина, Воронкова В. Г. Кивлюк О. П., Никитенко В. А., Становление и развитие SMART-общества как высокоразумного, высокотехнологического, высокоинтеллектуального. *Humanities Bulletin of Zaporizhzhie State Engineering Academy*. Випуск 71. Р. 17-25. URL: <http://vestnikzgia.com.ua/article/view/124880>.
2. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna. System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. *Humanities Studies*. 2019. Випуск 1 (78). С. 86-97.
3. Voronkova Valentina, Kyvliuk Olga. Philosophical reflection smart-society as a new model of the information society and its impact on the education of the XXI century. *Future Human Image*. Том 7. 2017. Р.154-163. URL: <http://www.bazaluk.com/journals>.
4. Voronkova Valentina and Kyvliuk Olga, Individual at the educational space of smart-society. *Interdisciplinary Studies of Complex Systems*, 2017. Випуск 10-11. Р. 88-95. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/17103>.
5. Воронкова В., Андрюкайтене Р., Кивлюк О. Романенко Т., Рыжова И. Концептуализация smart-общества и smart-технологий в контексте развития современной цивилизации. *Mokslas ir praktika: aktualijos ir perspektyvos Tapatutinė mokslinė-praktinė konferencija*. 2017. Р. 11-12.
6. Воронкова В.Г., Олексенко Р.І. Формування концепції соціального розвитку як динамічної системи у контексті публічного управління та адміністрування. *Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр.* Київ, 2020. № 2 (13). С. 255-272. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11534/3/vdu13.pdf>.
7. Melnik Victoria. Agile-management 3.0 concept as a factor of technological progress development in the digital society. *Humanities Studies*. 2019. Issue 1 (78). Р. 130-139. URL: <http://humstudies.com.ua/article/view/192025>.
8. Nikitenko Vitalina. The impact of digitalization on value orientations changes in the modern digital society. *Humanities Studies*. 2019. Випуск 2(79).

С. 80-94.

9. Oleksenko Roman. Position and role of modern economic education as the main megatrend of innovative development of Ukraine. *Humanities Studies*. 2019. 2 (79). P. 169-181.

10. Олексенко Р.І., Ортіна Г.В. Особливості інноваційно-інвестиційної політики антикризового розвитку реального сектору економіки України. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної*. 2018. Вип. 5 (17). С. 33- 39.

11. Олексенко Р.І. Воронкова В. Г. Формування моделі класифікації соціальних процесів у публічному управлінні та адмініструванні: понятійно-категорійний апарат. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2020. Вип. 3 (70). С. 82-90. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.03.09>. URL: <http://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/215>.

12. Олексенко Р. І., Воронкова В. Г. Інституціональне забезпечення системи публічної влади в історичному і системному контексті розвитку публічного управління та адміністрування. *Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр.* Київ, 2020. № 2 (13). С. 89-104. <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11534/3/vdu13.pdf>.

13. Публічне управління та адміністрування у цифровому суспільстві: монографія / Г. В. Ортіна та інш. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2020. 194 с.

14. Tovarnichenko Vladimir. Pseudoscience and information security in smart – society *Humanities Studies*. 2019. Випуск 1 (78). P. 15-26.

#### References:

1. Andriukaitiene, Regina, Voronkova, Valentyna, Kyvliuk, Olga, Nikitenko, Formation and development of smart-society as high-minded, high-tech and high-intelligent community (2017). *Humanities Bulletin of Zaporizhzh State Engineering Academy*. Issue 71. P. 17-25. <http://vestnikzgia.com.ua/article/view/124880>.

2. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna (2019) System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. *Humanities Studies*. Vy`pusk 1(78). P. 86-97.

3. Voronkova Valentina, Kyvliuk Olga (2017). Philosophical reflection smart-society as a new model of the information society and its impact on the education of the XXI century. *Future Human Image*. Том 7. P.154-163. <http://www.bazaluk.com/journals>.

4. Voronkova Valentina and Kyvliuk Olga (2017). Individual at the educational space of smart-society, *Interdisciplinary Studies of Complex Systems*. Issue 10-11. P. 88-95. URL:

<http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/17103>.

5. Voronkova, Valentyna, Andriukaitiene, Regina, Kyvliuk, Olga, Romanenko Tatiana Ryzhova Irina (2017). Conceptualization of smart society and smart technologies in the context of the development of modern civilization. *Mokslas ir praktika: aktualijos ir perspektyvos Taptautinė mokslinė-praktinė konferencija*. P. 11-12.

6. Voronkova V., Oleksenko R. (2020). Formation of the social development concept as a dynamic system in the context of public administration. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : zb. nauk. pr.* Kyiv. № 2 (13). P. 255-272. <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11534/3/vdu13.pdf>.

7. Melnik Victoria (2019). Agile-management 3.0 concept as a factor of technological progress development in the digital society. *Humanities Studies*. Issue 1(78). P. 130-139. <http://humstudies.com.ua/article/view/192025>.

8. Nikitenko Vitalina. (2019) The impact of digitalization on value orientations changes in the modern digital society. *Humanities Studies*. Issue 2 (79). P. 80-94.

9. Oleksenko Roman. (2019) Position and role of modern economic education as the main megatrend of innovative development of Ukraine. *Humanities Studies*. Issue 2 (79). P. 169-181.

10. Oleksenko R.I., Ortina G.V. (2018). Osobly`vosti innovacijnoinvesty`cijnoyi polity`ky` anty`kry`zovogo rozvy`tku real`nogo sektoru ekonomiky` Ukrayiny`. *Ekonomichny`j visny`k Zaporiz`koyi derzhavnoyi inzhenernoyi*. Vy`p. 5. (17). P. 33-39.

11. Oleksenko Roman, Voronkova, Valentyna (2020). Formation of a model of classification of social processes in public administration and administration: conceptual and categorical apparatus. *Theory and practice of public administration: coll. Science. Kharkiv Ave .: HarRI NAPA Publishing House* "Master". № 3 (70). С. 82-90. <http://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/215>.

12. Oleksenko R. Voronkova V. (2020). Institutional assurance of the public authority system in the historical and systematic context of public administration and management. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr"*. № Вип. 3 (70). С. 82-90. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.03.09>. <http://tp.kh.ua/index.php/tpdu/article/view/215>.

13. Publichne upravlinnya ta administruvannya u cy`frovomu suspil`stvi: monografiya / G. V. Ortina ta insh. *Melitopol` : FOP Odnorog T.V.*, 2020. 194 s.

14. Tovarnichenko Vladimir.(2019) Pseudoscience and information security in smart – society. *Humanities Studies*. Vy`pusk 1 (78). P. 15-26.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-10

УДК 330.522.4:351.711(477)

*Голінка І.В., УкрНДІ «Ресурс», м. Київ, ORCID 0000-0002-1271-1788,*

*Білоконь Ю.М., УкрНДІ «Ресурс», м. Київ,  
ORCID 0000-0001-5503-7247*

*Golinka I., Deputy Head of the Department of Scientific and Technical Information, Standardization and Informatization The Ukrainian state scientific research institute “Resurs”, Kyiv,*

*Belokon Yu., senior researcher of the Department of inventory control of the state material reserve of the Laboratory for research of chemical and biological factors, The Ukrainian state scientific research institute “Resurs”, Kyiv*

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ РЕЗЕРВІВ ЗАСОБІВ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЛЯ БОРОТЬБИ З ЕПІДЕМІЄЮ ТА ПАНДЕМІЄЮ**

### **FORMATION OF STATE RESERVES OF PERSONAL PROTECTIVE EQUIPMENT TO COMBAT EPIDEMICS AND PANDEMICS**

*На початку пандемії майже всі країни повідомили про брак засобів індивідуального захисту (ЗІЗ). В статті досліджено проблеми та підходи різних країн до забезпечення масками медичними, які мали місце на початку пандемії. Проведено оцінку та узагальнення досвіду та механізмів формування матеріальних резервів медичних засобів та засобів індивідуального захисту, у різних країнах, для боротьби з природними надзвичайними ситуаціями, такими як епідемії та пандемії. За результатами проведеного дослідження встановлено необхідність врегулювання технічних та якісних вимог до засобів індивідуального захисту для населення, які повинні використовуватися під час інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом.*

***Ключові слова:** пандемія COVID – 19, засоби індивідуального захисту, державний матеріальний резерв, медичні маски.*

*At the beginning of the pandemic, almost all countries reported a shortage of personal protective equipment (PPE). The article examines the problems and approaches of different countries to providing medical masks that took place at the beginning of the pandemic. The assessment and generalization of experience and mechanisms for the formation of material reserves of medical equipment and personal protective equipment, in different countries, to combat natural emergencies, such as epidemics and pandemics, has been carried out. According to the results of the study, the need to regulate the technical and qualitative requirements for personal protective*



*equipment for the population, which should be used during infectious diseases that are transmitted by airborne droplets, has been established.*

**Keywords:** COVID – 19 pandemic, personal protective equipment, state material reserve, medical masks.

**Постановка проблеми.** Пандемія COVID-19 призвела до того, що багато країн зіткнулися з нестачею засобів індивідуального захисту (ЗІЗ) в достатній кількості. Поєднання збільшеного попиту і великих збоїв на світовому ринку ускладнило практично всім країнам отримання ЗІЗ для власних потреб.

Станом на початок вересня 2021 року COVID – 19 виявлено практично на всіх континентах нашої планети, загальна кількість людей, що захворіли у світі становить майже 220 мільйонів. За оцінками фахівців ВООЗ ця проблема буде актуальна і продовжить турбувати світову спільноту ще від двох до п'яти років. Отже, виклики, пов'язані із запровадженням посиленних протиепідемічних заходів в Україні, спрямовані на запобігання поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 вимагають адекватної реакції і вжиття відповідних заходів.

Як показує практика боротьби із розповсюдженням інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом, одним із дієвих заходів, які необхідно вжити, є обов'язковість використання засобів індивідуального захисту (далі – ЗІЗ), у тому числі населенням, і, відповідно створення запасів цієї продукції. При цьому, такі запаси повинні створюватися як для захисту медичного персоналу, який безпосередньо приймає участь у процесі лікування, так і для іншого населення держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз механізмів та стратегій вирішення проблем нестачі масок, в 24 країнах світу, здійснено за результатами інформації, записаної в системі моніторингу реакції систем охорони здоров'я на COVID - 19 (HSRM) для ряду країн на основі інформації, доступної в Інтернеті станом на 15 квітня 2020 року[1, 2].

Публікації, присвячені висвітленню питань стосовно встановлення вимог до медичних масок, що повинні використовуватися для боротьби із розповсюдженням інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом і призначені не для медичних працівників, а для населення практично відсутні.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз та узагальнення механізмів забезпечення засобами індивідуального захисту населення та формування державних запасів у різних державах, які закупаються для боротьби із розповсюдженням інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом.

**Виклад основного матеріалу.** Пандемія COVID-19 викликала безпрецедентний попит на засоби індивідуального захисту (ЗІЗ), а великі перебої у постачанні на світовому ринку ускладнили практично у всіх країнах, можливість придбання ЗІЗ для власних потреб в перші місяці пандемії. Тому багато країн проводять оцінку того, як розробляти і зміцнювати політику і механізми зберігання ЗІЗ, при цьому уточнюючи відповідальність за накопичення запасів між державною владою та приватними власниками, надавачами послуг.

Практично всі країни ЄС імпортують ЗІЗ з інших країн для поповнення наявних запасів, в основному з Китаю. Це свідчить про високу залежність від поставок ЗІЗ з однієї країни. Стратегії та механізми вирішення проблем нестачі масок медичних, в перші місяці пандемії, включали: імпорт ЗІЗ, пом'якшення вимог з використання ЗІЗ, нарощування внутрішнього виробництва, виведення з аварійних запасів і впровадження систем моніторингу ЗІЗ. Так, у деяких країнах є запаси на випадок надзвичайних ситуацій, в той час як в інших країнах за це в першу чергу несуть відповідальність окремі постачальники. Чотири країни вказали, що вони вилучили ЗІЗ зі своїх аварійних запасів (Естонія, Фінляндія, Ізраїль, Великобританія) [1, 2].

Взагалі світова практика свідчить щодо існування двох основних підходів до створення державних запасів: резервування безпосередньо державою (державні резерви) та накладення державою обов'язків щодо резервування на приватні підприємства (комерційні резерви). При цьому, як відомо створення та зберігання матеріальних цінностей за рахунок державних коштів вимагає належного бюджетного фінансування.

Водночас, використання комерційних резервів не вимагає залучення бюджетних коштів. Проте, такий підхід не дозволяє оперативно задіяти значні обсяги матеріальних цінностей та не забезпечує повний контроль за наявністю та станом цих запасів, що забезпечує перший варіант. Крім цього, державні резерви можуть використовуватися для здійснення підтримки збиткових, але стратегічно важливим секторам економіки та захисту населення від зростання цін, коли бізнес не зацікавлений у цьому.

Практично у всіх постсоціалістичних країнах прийнято законодавчі акти, якими регламентоване створення державних запасів матеріальних цінностей, а функції розпорядників та адміністраторів цих запасів виконують управління (агенції) державних матеріальних резервів (Чехія, Словенія, Словаччина, Польща тощо).

У закордонній практиці для зберігання державних матеріальних резервів широко застосовується приватно – державне партнерство. Наприклад, у Польщі продукція медичного резерву зберігалася у логістичних центрах фармацевтичних компаній. Державний резерв як агентство формував номенклатурний перелік та обсяги і укладав угоду на освіження та забезпечення належного зберігання цих запасів. Державний резерв Польщі координував

тільки питання виконання цих обов'язків, а питаннями логістики – зберіганням, освіженням, відпуском – займався приватний сектор, отримуючи за це гроші.

Разом з тим, кризова ситуація, пов'язана з пандемією COVID-19, змусила всі країни і установи, залучені до процесу управління кризами, швидко виробити ефективні і часто інноваційні рішення. Діючи до цього часу в Польщі правила не дозволяли адекватно реагувати на ці виклики. Навіть в перші місяці пандемії необхідно було приймати більш ефективні і дієві заходи. З цією метою польською стороною розпочато роботу зі створення нової системи стратегічних резервів з одночасною інтеграцією в загальнодержавний процес антикризового управління. Оновлене Агентство буде також перебувати під контролем Прем'єр-міністра Республіки Польща, що спростить процес прийняття рішень, зміцнить координацію діяльності і зміцнить позиції Агентства в системі управління кризовими ситуаціями.

З урахуванням досвіду, отриманого завдяки зусиллям по боротьбі з пандемією COVID-19, оновлена стратегічна резервна система Польщі призначена для захисту громадян від різних загроз і криз як на національному, так і на місцевому рівнях. Спрощення процедур, більш чітке визначення потреб і розширення завдань Агентства дозволять усунути низку ризиків. Окремі новаторські рішення можуть застосовуватися і випробовуватися вже під час триваючої епідеміологічної кризи.

Крім цього, в залежності від потреб та можливостей країни запроваджують і інші варіанти створення та зберігання запасів матеріальних цінностей. Зокрема, функціонування системи державного матеріального резерву без створення спеціально уповноваженого на це органу має місце в Ізраїлі, Індонезії, Іспанії, Бельгії, Італії, Туреччині. У Швеції формування та використання державних матеріальних резервів здійснюється на регіональному рівні. Наприклад, функція формування та використання матеріальних резервів (промислове обладнання, будівельні матеріали, медичне устаткування, ліки, паливо та продукти харчування) покладена на муніципалітети.

Матеріальний резерв в Угорщині формується відомствами - розпорядниками резерву економічної безпеки, відповідальними за конкретну номенклатуру резервування, та підприємствами, уповноваженими здійснювати накопичування, збереження та реалізацію резерву за конкретною номенклатурою, зокрема: резерв зернових культур, олії, цукру та борошна формує Міністерство землеробства і розвитку територій; резерв засобів захисту від техногенних та природних катастроф (засобів хімічного та радіаційного захисту, мішків для піску, резинових чобіт, факелів, свічок, понтонних мостів, плавзасобів тощо) - Міністерство економіки; резерв енергетичного вугілля - Міністерство енергетики; резерв нафти і нафтопродуктів - Спілка заготівельників нафти та нафтопродуктів; резерв природного та скрапленого газу - Національна нафтова компанія MOL; резерв засобів боротьби з природними

та техногенними катастрофами, матеріалів для пошиття, спецодягу та спецвзуття - Міністерство внутрішніх справ та Міністерство оборони; резерв ліків та лікувальних препаратів - Міністерство охорони здоров'я.

Прикладом створення комерційних резервів може слугувати Швейцарія, де ще у 1955 р. прийнято законодавство, яким визначило головний принцип формування державних резервів - зобов'язувало приватну економіку дбати про поповнення фондів державного кризового матеріального фонду. У 2016 році в Федеральний Закон «Про основні положення функціонування системи закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних та муніципальних потреб і постачання населення» були внесені відповідні зміни і доповнення. В результаті цілі і пріоритети формування резервного фонду Швейцарії щодо попередження та по ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха (державний матеріальний резерв) були приведені у відповідність до актуальних ризиків та потенційних загроз. Відтак, прийнято рішення сфокусуватися на зберіганні основних товарів і продуктів харчування, джерел енергії (бензин, солярка, мазут), а також медикаментів (антибіотики, вакцини для щеплень та ін.), виходячи з того, що накопичених резервів має вистачити на шість місяців безперервного постачання.

При цьому основну відповідальність за формування надзвичайного матеріального резерву несе не влада, а приватна економіка. Так, будь-яка комерційна компанія, що здійснює поставки у Швейцарію певної категорії товарів, які внесені до резервних фондів Конфедерації, зобов'язана виділяти певну частку вказаних товарів для подальшого кризового зберігання. У свою чергу, федеральний бюджет фінансує частину витрат на організацію та зберігання кризових резервів з використанням гарантійного фінансового фонду.

Отже, слід зазначити, що системи резервування країн відображають їх фінансову спроможність та чітко розмежування відповідальності між суб'єктами в них. Враховуючи переваги та недоліки цих систем є можливість вдосконалити та оптимізувати діяльність системи матеріального резервування в Україні.

У квітні 2021 року Урядом прийнято рішення щодо створення в державному матеріальному резерві запасів засобів індивідуального захисту населення, а саме медичних масок. Водночас, в процесі організації виконання зазначеного рішення виявлено низку проблем, які пов'язані із відсутністю нормативно встановлених вимог до медичних масок, що повинні використовуватися для боротьби із розповсюдженням інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом.

Аналіз нормативних документів, які регламентують вимоги до засобів індивідуального захисту свідчить, що постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року № 225 затверджено перелік товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та

пандемії гострої респіраторної хвороби COVID – 19, спричиненої корона вірусом SARS-Co-2, на території України. До засобів індивідуального захисту, який міститься у цьому переліку, віднесено медичну (хірургічну) маску код згідно з УКТ ЗЕД 6307 90 98 00 із наявністю документа про відповідність ДСТУ EN 14683: 2014 та/або EN 14683:2005[3].

Другим документом є наказом МОЗ від 28.03.2020 № 722 (у редакції наказу МОЗ від 17.09.2021 № 2122), яким затверджено «Стандарти медичної допомоги «Корона вірусна хвороба (COVID-19)» [4]. Відповідно до вимог, наведених у додатку 6 цих стандартів «Раціональне використання засобів індивідуального захисту (ЗІЗ)» специфікація ЗІЗ передбачає відповідність медичної (хірургічної) маски ДСТУ EN 14683:2014 «Маски хірургічні. Вимоги та методи випробування» тощо.

Водночас, у ДСТУ EN 14683:2014 «Маски хірургічні. Вимоги та методи випробування» (розділ перший «Сфера застосування») зазначено, що у цьому стандарті встановлені конструктивні та експлуатаційні вимоги, а також методи випробування хірургічних масок, призначених для обмеження передавання інфекції від персоналу до пацієнтів (у деяких випадках навпаки) під час хірургічних операцій в операційних та інших медичних закладах з аналогічними вимогами. Цей стандарт не поширюється на маски, призначені лише для індивідуального захисту персоналу, тобто ті, що можуть бути використані як засіб індивідуального захисту населення під час епідемій інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом[5].

Крім цього, згаданим стандартом встановлено загальні вимоги до матеріалів, конструкції, без будь – якої конкретизації (відсутні лінійні розміри масок, вимоги до умов транспортування, зберігання, строків придатності тощо). Також, визначенні експлуатаційні вимоги до хірургічних масок, наведені із розподілом на 4 типи, не зазначають їх призначення для певних категорій споживачів, хоча англійська версія європейського стандарту EN 14683:2014 встановлює призначення типу 1 для населення.

Водночас, аналіз інформації про технічні та якісні характеристики на предмет закупівлі при здійсненні відповідних процедур закупівлі медичних масок, що закуповуються замовниками для захисту персоналу, діяльність якого не пов'язана із наданням медичних послуг, свідчить щодо передбачення замовниками низки інших вимог, а саме: стосовно кількості шарів, їх матеріалів із зазначенням щільності, кольору тощо.

Таким чином, якщо вимоги до засобів індивідуального захисту, що використовуються у закладах охорони здоров'я врегульовані вищезгаданими документами, то для пересічних громадян, які також потребують індивідуального захисту, відповідні рекомендації відсутні. Тобто, застосування виключно вимог ДСТУ EN 14683:2014 «Маски хірургічні. Вимоги та методи випробування» не дозволяє сформувати інформативно наповнені та зрозумілі для потенційних учасників технічні та якісні характеристики

медичних масок, що негативно впливає на здійснення їх закупівель або подальше застосування як засобу індивідуального захисту.

Оптимальним варіантом най скорішого вирішення питання, на нашу думку, є розробка методичних рекомендацій для медичних масок, які використовуються в якості засобів індивідуального захисту населення Міністерством охорони здоров'я України, як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення або за його дорученням установою, що входить до сфери охорони здоров'я.

**Висновки.** З метою вдосконалення системи державного резерву України для забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі епідемій та пандемії, слід враховувати переваги та недоліки систем резервування інших країн світу, їх підходи до фінансування та розподілу матеріальних цінностей. Іншим важливим аспектом формування резервів матеріальних цінностей є стандартизація, як одна із складових технічного регулювання та інструмент управління якістю продукції. Відсутність чітких технічних вимог, може призвести до негативних наслідків, пов'язаних із перевищенням бюджетних витрат у разі закупівлі медичних масок з надмірними вимогами до показників якості та безпеки, або придбанням продукції, яка не забезпечує виконання функціональних призначень. Тому, негайно потрібне встановлення вимог про технічні та якісні характеристики на медичні маски, що будуть використовуватися як засіб індивідуального захисту населення під час епідемій інфекційних захворювань, які передаються повітряно-крапельним шляхом та закупаються державними замовниками, у тому числі і для створення запасів, що закладатимуться до державного матеріального резерву.

#### **Список використаних джерел:**

1. What strategies are countries using to find new personal protective equipment (PPE)? – URL:<https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/21/what-strategies-are-countries-using-to-find-new-personal-protective-equipment-ppe/> (дата звернення: 15.08.2021).

2. Coronavirus disease (COVID-19) outbreak . Country information. – URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/country-information> (дата звернення: 15.08.2021).

3. Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемії гострої респіраторної хвороби COVID – 19, спричиненої корона вірусом SARS-Co-2, на території України: Постанова Кабінету Міністрів України № 225 від 20.03.2020 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 15.08.2021).

4. Стандарти медичної допомоги «Корона вірусна хвороба (COVID-19: наказ МОЗ від 28.03.2020 № 722 (у редакції наказу МОЗ від 17.09.2021 № 2122) –

URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28032020--722-organizacija-nadannja-medichnoi-dopomogi-hvorim-na-koronavirusnu-hvorobu-covid-19>.

5. ДСТУ EN 14683:2014 Маски хірургічні. Вимоги та методи випробування. – URL: <https://ukrlegprom.org/wp-content/uploads/13-dstu-masky-hirurgichni>. (дата звернення: 15.08.2021).

### References:

1. What strategies are countries using to find new personal protective equipment (PPE)? – URL: <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/04/21/what-strategies-are-countries-using-to-find-new-personal-protective-equipment-ppe/> (data zvernennya: 15.08.2021)

2. Coronavirus disease (COVID-19) outbreak . Country information. – URL: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/country-information> (дата звернення: 15.08.2021).

3. Deyaki py`tannya zakupivli tovariv, robit i poslug, neobxidny`x dlya zdijsnennya zahodiv, spryamovany`x na zapobigannya vy`ny`knennyu ta poshy`rennyu, lokalizaciyu ta likvidaciyu spalaxiv, epidemij ta pandemiyi gostroyi respiratornoyi xvoroby` COVID – 19, spry`chu`nenoyi korona virusom SARS-Co-2, na tery`toriyi Ukrayiny`: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` # 225 vid 20.03. 2020 r. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-%D0%BF#Text>. (data zvernennya: 15.08.2021). [Some issues of purchasing goods, works and services necessary for the implementation of measures aimed at preventing the occurrence and spread, localization and elimination of outbreaks, epidemics and pandemics of acute respiratory disease COVID – 19 caused by the SARS-Co-2 coronavirus virus on the territory of Ukraine: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 225 of 20.03. 2020 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2020-%D0%BF#Text>. (appeal date: 15.08.2021).]

4. Standarty` medy`chnoyi dopomogy` «Korona virusna xvoroba (COVID-19: nakaz MOZ vid 28.03.2020 # 722 (u redakciji nakazu MOZ vid 17.09.2021 # 2122) – URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28032020--722-organizacija-nadannja-medichnoi-dopomogi-hvorim-na-koronavirusnu-hvorobu-covid-19>. [Standards of medical care " Corona viral disease (COVID-19: order of the Ministry of health of 28.03.2020 № 722 (as amended by the order of the Ministry of health of 17.09.2021 № 2122 – URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28032020-722-organizacija-nadannja-medichnoi-dopomogi-hvorim-na-koronavirusnu-hvorobu-covid-19>. (appeal date: 15.08.2021).]

5. DSTU EN 14683:2014 Masky` xirurgichni. Vy`mogy` ta metody` vy`provuvannya. – URL: <https://ukrlegprom.org/wp-content/uploads/13-dstu-masky-hirurgichni>. (data zvernennya: 15.08.2021). [DSTU EN 14683:2014 SURGICAL MASKS Requirements and test methods – URL: <https://ukrlegprom.org/wp-content/uploads/13-dstu-masky-hirurgichni>. (appeal date: 15.08.2021).].

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-11

УДК 351: 658.171

*Капустін В.В., здобувач МАУП, м. Київ, ORCID: 0000-0001-6769-7680*

*Kapustin V., candidate of Phd of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

### **FEATURES OF FORMATION OF MECHANISMS OF SOCIAL PARTNERSHIP AT THE PRESENT STAGE OF STATE FORMATION**

*Досліджено особливості формування механізмів соціального партнерства на сучасному етапі державотворення. Проаналізовано систему різних форм здійснення соціального партнерства, зокрема: обмін інформацією; участь повноважних представників всеукраїнських профспілок та їх об'єднань і всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудої сфери; попередні консультації органів влади з всеукраїнськими профспілками та їх об'єднаннями і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців перед прийняттям рішень; участь у розробленні та громадській експертизі проектів законодавчих актів, державних програм соціально-економічного розвитку; колективні переговори з укладення Генеральної угоди, галузевих та територіальних угод; участь у тристоронніх органах.*

**Ключові слова:** взаємодія, партнерство, партнерська взаємодія, механізми, соціальне партнерство, соціальна взаємодія, соціальний діалог, партнерські відносини.

*Peculiarities of formation of mechanisms of social partnership at the present stage of state formation are investigated. The system of various forms of social partnership implementation is analyzed, in particular: information exchange; participation of authorized representatives of all-Ukrainian trade unions and their associations and all-Ukrainian associations of employers' organizations in meetings of the Cabinet of Ministers of Ukraine and government committees during the consideration of issues related to the social and labor sphere; preliminary consultations of the authorities with all-Ukrainian trade unions and their associations and all-Ukrainian associations of employers' organizations before making decisions; participation of social partners in the development and public examination of draft legislation, state programs of socio-economic development; collective bargaining for the conclusion of the General Agreement, sectoral and territorial agreements; participation in tripartite bodies.*

**Keywords:** interaction, partnership, partnership interaction, mechanisms, social partnership, social interaction, social dialogue, partnership relations.



**Постановка проблеми.** В реаліях сьогодення соціально-економічна і політична ситуація в Україні передбачає необхідність узгодження інтересів різних соціальних груп та органів влади цивілізованим шляхом. За таких умов значно зростає необхідність здійснення наукового пошуку прийнятних та ефективних механізмів поєднання інтересів різних суспільних груп з метою досягнення сприятливого соціального клімату в суспільстві, запобігання виникнення соціально-політичних стресів та зменшення соціальної напруги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам теорії і практики соціального партнерства присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема А. Андрущенко, Н. Балабанової, К. Гутуряка, В. Жукова та інших. Зокрема, досліджені питання реалізації посередницьких функцій органів публічної влади, профспілкових організацій та об'єднань роботодавців у регулюванні відносин соціального партнерства у сфері бізнесу. Водночас, недостатньо вивченими залишаються питання практичної реалізації соціального партнерства, його значення у вирішенні соціальних протиріч, визначення перспектив імплементації соціального партнерства у процес розвитку корпоративної соціальної відповідальності.

**Постановка завдання.** Дослідити особливості формування механізмів соціального партнерства на сучасному етапі державотворення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Соціальне партнерство в Україні здійснюється між профспілками, організаціями роботодавців та органами державної влади щодо формування і реалізації державної соціально-економічної політики, спрямований на врахування інтересів працівників і роботодавців шляхом взаємних консультацій, переговорів, узгоджувальних процедур з метою досягнення сторонами домовленостей та прийняття спільних рішень на чотирьох рівнях на тристоронній або двосторонній основі.

Національну модель соціального партнерства визначають як «систему колективних переговорів та укладання колективних угод, впливу на державну політику, механізмів відповідальності соціальних партнерів за виконання досягнених домовленостей» [5] тощо.

В Україні склалася певна система різних форм здійснення соціального партнерства, зокрема:

– обмін інформацією (на постійній «основі державні органи інформують сторони профспілок та роботодавців про стан виплати заробітної плати, ринок праці; відбувається взаємне інформування про хід виконання досягнутих домовленостей, укладених угод тощо);

– участь повноважних представників всеукраїнських профспілок та їх об'єднань і всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів під час розгляду питань, що стосуються соціально-трудова сфери;

– попередні консультації органів влади з всеукраїнськими профспілками та їх об'єднаннями і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців перед прийняттям рішень;

– участь соціальних партнерів у розробленні та громадській експертизі проектів законодавчих актів, державних програм соціально-економічного розвитку;

– колективні переговори з укладення Генеральної угоди, галузевих та територіальних угод;

– участь у тристоронніх органах (Національна, територіальні та галузеві тристоронні соціально-економічні ради, правління фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування).

Аналіз процесу становлення соціального партнерства з точки зору його результативності свідчить, що на цей час він не досяг мети – збалансування інтересів сторін на користь загального блага. Натомість в Україні укорінилася практика вирішення економічних проблем коштом насамперед найманих працівників.

В контексті розгляду даної проблематики зауважимо, що на соціальне партнерство впливають ряд негативних чинників. По-перше, нівелювання ролі держави як гаранта трудових і соціально-економічних прав громадян через зрощення влади та бізнесу. На етапі формування нової (ринкової) соціально-економічної системи та за умов незавершеності інституціоналізації сторін роботодавців і профспілок, а також – нерозвинутості громадянського суспільства, роль держави як сторони соціального діалогу в досягненні балансу інтересів самої держави, роботодавців і найманих працівників є ключовою [4].

Водночас, в Україні, внаслідок певних обставин, відбулося, по-перше, зрощення бізнесу й державного апарату, яке на цей набуло системного характеру. Це фактично нівелює роль держави як гаранта трудових і соціально-економічних прав громадян і ставить профспілки в нерівноправне становище. Підтвердженням цього є, наприклад, не підтримка Парламентом законопроектів «Про встановлення мінімальної частини заробітної плати у структурі собівартості продукції»; зволікання розробки та ухвалення законопроектів «Про посилення відповідальності за несвоєчасну виплату або безпідставну невиплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших встановлених законом виплат» [2].

На довершення, за такої ситуації дедалі частіше висловлюються пропозиції виведення Уряду з колективних переговорів, надання йому функцій лише арбітра та регулятора соціально-трудова відносин, що на охарактеризованому вище етапі є, щонайменше, недоцільним.

По-друге, незавершеність інституціоналізації сторін профспілок і роботодавців. Відсутність глибоко вкоріненої традиції і культури соціального партнерства, суперечності у середовищі профспілок (між незалежними і

традиційними профспілками) та роботодавців (між організаціями, що представляють інтереси крупного капіталу, та тими, що об'єднують середніх і малих власників) перешкоджають усталенню інститутів соціального діалогу [1].

Насамперед, це стосується профспілок, у середовищі яких досі відбувається боротьба між «незалежними» і «традиційними», спостерігаються тенденції (за потурання держави) до монополізації статусу профспілкової сторони в соціальному партнерстві Федерацією профспілок України, поширюється практика створення «жовтих» («кишенькових») профспілок.

У результаті, профспілковий рух є розпорошеним. Відбувається щорічне збільшення кількості профспілкових організацій, але це не призводить до підвищення їх ефективності як захисників інтересів найманих працівників.

Останнім часом розпорошеність профспілкового руху виразно виявилася у створенні кількома незалежними профспілковими об'єднаннями Національного спільного органу профспілок і профспілкових об'єднань для ведення колективних переговорів.

По-третє, формальний характер тарифних (генеральних) угод. Аналіз положень генеральних угод і результатів їх виконання свідчить про переважно формальне ставлення, насамперед, держави та роботодавців як до укладення і змісту зазначених угод, так і їх дотримання. Це ставлення виявляється ще на стадії формування угод, коли до документа вносяться завідомо нереалістичні або такі, що суперечать чинному законодавству, зобов'язання. На заключній стадії, коли сторони розглядають виконання угоди, перевага надається кількісним, а не якісним показникам, відповідальність сторін у разі невиконання ними взятих на себе зобов'язань є, як правило, суто символічною.

Розглянемо питання результативності соціального партнерства на сучасному етапі державотворення. Як відомо, серед критеріїв результативності (ефективності) соціального партнерства МОП вирізняє насамперед такі його переваги, як демократичне врядування, економічна ефективність, соціальна справедливість. Так, українська держава на нинішньому етапі її розвитку є не соціальною, а скоріше патерналістською і спрямованою на захист насамперед інтересів крупного капіталу. Про незацікавленість держави в налагодженні дійсно партнерських (на паритетних засадах) стосунків з профспілками та роботодавцями свідчить:

- зволікання ратифікації основоположних конвенцій МОП;
- систематичне недотримання державою в особі центральних органів влади вимоги попередніх консультацій із соціальними партнерами у випадках підготовки і прийняття рішень, що стосуються, зокрема, соціально-трудових відносин;

– ігнорування неодноразових пропозицій профспілкової сторони і сторони роботодавців, зокрема про: синхронізацію колективних переговорів з бюджетним процесом;

– укладання Генеральної угоди щорічно;

– пропозицій роботодавців про незмінність тарифно-цінової політики суб'єктів природних монополій протягом року;

– пропозицій профспілок про перегляд споживчого кошика та прожиткового мінімуму.

Про економічну ефективність соціального діалогу важко судити через деформованість соціально-трудова відносин в Україні та української економіки загалом. На цей час у країні сформована експортоорієнтована, ресурсоемна, базована на низьких технологічних укладах і дешевій робочій силі економічна модель. Її характерними рисами є зокрема: значна частина тіньової економічної діяльності; низька податкова дисципліна, насамперед – крупних підприємств; непрозора система пільг і преференцій підприємствам та/або галузям, власники/керівники яких наближені до влади; слабка анти-монопольна політика; надвисокий рівень корупції [6].

За такої моделі не може бути зацікавленості як власників, так і найманих працівників у підвищенні продуктивності праці, модернізації виробництва, енергозбереженні, підвищенні конкурентоздатності економіки загалом.

На нашу думку, соціальне партнерство у його нинішньому вигляді не впливає на запровадження принципів соціальної справедливості у трудові відносини, отже – в суспільні відносини у країні загалом. Наприклад, занижені соціальні стандарти та відповідно – мінімальні гарантії для працівників і громадян країни загалом; прожитковий мінімум; мінімальна зарплата; мінімальна погодинна оплата праці; незахищеність заробітної плати найманих працівників. розподіл національного доходу на користь роботодавців (власників); масова бідність працюючих; поляризація суспільства за майновою ознакою, що постійно поглиблюється.

Головними гарантами трудових відносин у країнах з соціально орієнтованою ринковою економікою стали профспілкові свободи й колективні переговори, становлення й розвиток яких проходили в умовах гострої класової боротьби на початку ХХ ст. Свобода асоціації й право трудящих на організацію створили законну основу для ведення колективних переговорів між організаціями трудящих і підприємцями [1].

При цьому, зауважимо, що для формування ефективної системи соціального партнерства в Україні склалися всі необхідні умови, а саме здійснився перехід до ринкових форм господарювання; є профспілки як організації, які представляють і захищають інтереси працюючих.

Тим не менше, дослідник соціально-трудова відносин Гутуряк К. продовжує відзначати неефективність системи соціального партнерства,

формальність і невиконання колективних угод і договорів. Чітко проявляється одностороння монополізація ринку праці роботодавцем, яка супроводжується ростом соціальної незахищеності працюючих і соціальною напруженістю в суспільстві, появою нових форм трудових конфліктів [3]. Таким чином, створена інституціональна структура соціального партнерства, що призначена для захисту найманих працівників не є достатньо ефективною в плані реалізації основних соціально-економічних напрямків державної політики, що можна пояснити специфічними умовами формування і розвитку соціального партнерства в Україні, а саме:

- відсутність соціально-економічних передумов. Колективно-договірне регулювання може бути ефективним лише в умовах відносно стабільного економічного і соціального розвитку;
- неефективність та слабкість профспілок;
- країна тривалий час була охоплена глибокою і гострою кризою, яка вразила не лише економіку, а й усі соціальні та політичні структури одночасно, і нині ледь проглядаються початок стабілізації та покращення становища;
- ринкові відносини й інститути, як необхідна умова широкого розвитку соціального партнерства, ще лише формуються в нашій країні;
- сформувалася вкрай поляризована соціальна структура, відбулося недопустиме для цивілізованих країн майнове розшарування населення;
- поширена в Україні корупція, переважання корпоративних інтересів і настроїв, зрощення підприємництва з апаратними структурами;
- недосконале законодавче забезпечення системи партнерських відносин, склалася практика ігнорування чи невиконання законів;
- недосконала і непродуктивна сформованість суб'єктів соціального партнерства та їхніх представників;
- значна частина «тіньової» економіки в Україні також не сприяє розвитку соціального партнерства [3].

Головною причиною слабкості системи соціального партнерства в Україні є нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, традицій політичної, суспільної і виробничої демократії, необхідних для реального функціонування відносин соціального партнерства [2]. Низька соціальна активність трудящих, роз'єднаність українських профспілок, нечітке уявлення про свою роль у суспільстві, формальний підхід до укладання колективних договорів обумовлюють недостатню ефективність їх дій і слабкий вплив на прийняття урядових рішень у сфері регулювання зайнятості, організації праці та її оплати, надання соціальних гарантій.

Необхідною передумовою ефективного функціонування системи соціального партнерства є реалізація соціальної відповідальності всіх його головних суб'єктів - держави, бізнесу і профспілок. Враховуючи провідну роль бізнесу у формуванні і реалізації державної економічної політики,

можна сказати, що ступінь соціальної відповідальності бізнесу є вирішальним для інших суб'єктів соціального діалогу. Тому в 70-80-ті роки минулого століття в теорію і практику корпоративного управління в розвинених країнах Північної Америки і Західної Європи міцно увійшло поняття корпоративної соціальної відповідальності [4]. У розвинених країнах ця концепція стала відповіддю на загострення соціальних суперечностей, що значною частиною світової спільноти пов'язуються з діяльністю транснаціональних корпорацій. Корпоративна соціальна відповідальність була покликана пом'якшити ці суперечності і підняти суспільний престиж бізнесу.

Крім того, загальна система соціального партнерства в Україні на відміну від більшості європейських країн характеризується надто складною і громіздкою структурою: усі рівні соціального партнерства вважаються обов'язковими, передбачається, що всі вони повинні бути однаково розвиненими і чітко ієрархічно підпорядкованими. Така структура позбавляє функціонуючу в Україні систему соціального партнерства багатьох переваг, які властиві найбільш ефективним моделям соціального партнерства країн ЄС. Крім того, соціальне партнерство в Україні розвивається в рамках вузького формату і здійснюється між органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування, репрезентативними об'єднаннями роботодавців та професійних спілок, які не можуть вичерпно представляти різноманітні інтереси усіх верств суспільства, що в цілому виявляється недостатнім для врегулювання багатьох соціальних проблем [3].

До проблемних питань сфери соціального партнерства, також варто віднести:

- недосконалість інституалізації всієї системи соціального партнерства;
- відсутність ефективного механізму імплементації рішень;
- недостатність фінансових та технічних ресурсів у професійних спілках чи організацій третього сектору для ефективної участі в процесі діалогу;
- проблеми активного залучення усіх зацікавлених сторін до процесу різнострокового планування;
- відсутність ефективного процесу перемовин та дебатування [3].

Незважаючи на здійснення заходів щодо формування в країні нормативно-правових основ для розширення сторін соціального партнерства шляхом внесення змін до Закону України «Про соціальний діалог в Україні», стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку соціального партнерства в Україні залишаються:

- забезпечення участі соціальних партнерів в розробці та реалізації політики;
- сприяння максимальної прозорості та відкритості процесу вироблення сторонами соціального партнерства рішень щодо регіональної політики;

– координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства у реалізації заходів, передбачених в рамках затверджених стратегій та планів дій з питань соціального розвитку.

Наразі формою соціального партнерства є консультації, спільні заходи соціального спрямування та засідання територіальної тристоронньої соціально-економічної ради. Робота соціальних партнерів проводиться, згідно затверджено плану роботи територіальної ради на відповідні роки з плановими питаннями на кожне засідання.

Через наявні процеси децентралізації, з утворенням об'єднаних територіальних громад, сторони партнерства спрямовують свою діяльність на зміцнення соціального партнерства в новостворених територіальних громадах аби не втратити охоплення працюючих договірними відносинами та зберегти галузеву належність [1]. З цією метою пропонуємо вивчення питання ведення соціального партнерства на рівні об'єднаних територіальних громад слухачам, направленим органами місцевого самоврядування на перепідготовку та підвищення кваліфікації. Дані заходи сприятимуть дотриманню законодавства про працю та уникненню конфліктних ситуацій між сторонами соціального партнерства з питань трудових відносин, організації та оплати праці.

Ключовою проблемою розвитку соціального партнерства в Україні, на наш погляд, є відсутність узгодженої усіма зацікавленими учасниками спільної стратегії його розбудови в нових соціально-економічних умовах.

Дедалі більше актуалізується питання про поетапний перехід до більш широкого формату соціального партнерства. Даний варіант реформування соціального партнерства передбачає залучення до нього не лише соціальних партнерів, а й інших інститутів громадянського суспільства. Проте участь інших сторін у жодному разі не повинна розглядатися як можливість втручатися в прями питання переговорів, що належать до прерогативи роботодавців і працівників. Залучення громадських організацій має відбуватися через надання їм можливості участі в діяльності тристоронніх органів з правом дорадчого голосу [5].

Чинні механізми участі соціальних партнерів в Україні, зокрема бізнесу, у розробці та реалізації політик є достатньо формальним. Це обумовлено не відповідністю ратифікованим міжнародним угодам законодавчого врегулювання формування інституцій соціального партнерства та представницьких органів соціальних партнерів на національному рівні, а також діяльності інститутів громадянського суспільства та громадських рад при органах влади, що призводить до профанації їх роботи [5].

Ще однією проблемою, яка не сприяє зростанню авторитету соціального партнерства, є дефіцит реальної («здолу догори») самоорганізації, тоб-

то самоорганізації соціально активних громадян (підприємців, найманих працівників тощо).

Однією з ключових проблем недостатньої результативності соціального партнерства є низький рівень взаємної довіри сторін та комунікацій між соціальними партнерами.

Ефективність діяльності органів соціального партнерства залежить в значній мірі від якості підготовлених і схвалених пропозицій та рекомендацій, які дійсно визначають шляхи вирішення існуючих проблем у формуванні та реалізації економічної і соціальної політики.

Однак, на сьогодні відсутня норма, яка б передбачала у процедурі підготовки проектів законодавчих та нормативно-правих актів залучення Національної ради. Натомість, Регламентом КМУ передбачено, що під час підготовки проекту акту КМУ з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, проект акту в обов'язковому порядку надсилається уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок та їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

Так, значна частина рекомендацій і пропозицій, схвалених рішеннями рад носить загальний, а не конкретний характер, як то вжити заходів до покращення, продовжити роботу, продовжити проведення в межах компетенції та наданих повноважень відповідної роботи, надіслати звернення тощо. Визначити, чи враховано саме ці рекомендації в діяльності тих органів, яким вони адресовані, практично неможливо [5].

**Висновки.** Отже, чинна модель не володіє необхідними організаційними, інституційними, нормативно-правовими ресурсами для того, щоб бути дієвим інструментом реалізації системних соціально-економічних реформ та забезпечення сталого розвитку країни. Причиною такої ситуації є формалізація соціального партнерства в частині впливу сторони роботодавців та профспілкової сторони на прийняття управлінських рішень, зокрема щодо встановлення ключових соціально-економічних параметрів в сфері соціально-трудова відносин.

Євроінтеграційний вектор розвитку України та відповідні стратегічні завдання, що стоять перед українським суспільством, зокрема в частині виконання Угоди про Асоціацію, потребують забезпечення високих, відповідних європейським стандартам, рівнів організаційного розвитку та підвищення інституційної спроможності соціального партнерства, що вимагає системного його реформування.



### Список використаних джерел:

1. Андрущенко А.І. Система соціального партнерства як інститут регулювання трудових відносин в Україні. Х. Вид-во «Реал». 2017. 175 с.
2. Балабанова Н. В. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава. *Акад. праці та соц. відносин*. К., 2012. 189 с.
3. Гутуряк К. О. Сучасний стан соціального партнерства в Україні. URL: <http://intkonf.org/guturyak-ko-suchasniy-stand-sotsialnogo-partnerstva-v-ukrayini>.
4. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні. К. : Вид-во УАДУ, 2017. 120 с.
5. Проблеми та перспективи модернізації соціального діалогу та публічних комунікацій задля успішних реформ. URL: <https://robotodavets.org.ua/2019/02/28/problemy-ta-perspektyvy-modernizatsiyi-sotsialnogo-dialogu-ta-publichnyh-komunikatsij-zadlya-uspishnyh-reform.html>.
6. Соціальне партнерство: сутність, передумови виникнення, роль, форми, принципи, нормативно-правова база, чинники та напрями його розвитку. URL: <https://lectmania.ru/1x165f1.html>.

### References:

1. Andrushchenko A. (2017), *Systema sotsial'noho partnerstva iak instytut rehulivannia trudovykh vidnosyn v Ukraini* [The system of social partnership as an institution of labor relations regulation in Ukraine], Kiev, Ukraine.
2. Balabanova N. (2012), *Sotsial'nyy dialoh. Sotsial'ne partnerstvo. Sotsial'na derzhava* [Social dialogue. Social partnership. Welfare state], Acad. labor and social. relations, Kyiv, Ukraine.
3. Guturyak K. "The current state of social partnership in Ukraine" [Online], available at: <http://intkonf.org/guturyak-ko-suchasniy-stand-sotsialnogo-partnerstva-v-ukrayini>.
4. Zhukov V. (2017), *Sotsial'ne partnerstvo v Ukraini* [Social partnership in Ukraine], Kiev, Ukraine.
5. Problems and prospects of modernization of social dialogue and public communications for successful reforms. [Online], available at: <https://robotodavets.org.ua/2019/02/28/problemy-ta-perspektyvy-modernizatsiyi-sotsialnogo-dialogu-ta-publichnyh-komunikatsij-zadlya-uspishnyh-reform.html>.
6. Social partnership: essence, preconditions of origin, role, forms, principles, normative-legal base, factors and directions of its development. [Online], available at: <https://lectmania.ru/1x165f1.html>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-12

УДК 351:658

*Карпеко Н.М., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-3420-7897*

*Karpeko N., PhD, Senior Lecturer, Department of Management and organization  
in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine,  
Kharkiv*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ**

### **ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE QUALITY OF INNOVATIVE ACTIVITIES OF ENTERPRISES**

*У статті розглянуті умови формування ефективного організаційно-економічного механізму управління якістю інноваційної діяльності, що забезпечує розвиток високотехнологічних виробництв, створення і ринковий оборот нематеріальних активів з інтелектуальною складовою. Запропонована суть поняття «Підвищення ефективності системи управління якістю по залученню інноваційних активів підприємств у фінансово-економічний оборот». Проведений аналіз комплексу заходів ринкового і державного управління стосунків в інноваційній сфері.*

**Ключові слова:** *організаційно-економічний механізм, державне управління, інноваційно-інвестиційна спроможність підприємства, система управління, управління якістю.*

*The article considers the conditions for the formation of an effective organizational and economic mechanism for managing the quality of innovation, which ensures the development of high-tech industries, the creation and market turnover of intangible assets with an intellectual component. The essence of the concept "Improving the efficiency of the quality management system to attract innovative assets of enterprises in the financial and economic turnover" shall be proposed. The analysis of a complex of measures of market and state management of relations in the innovation sphere shall be carried out.*

**Keywords:** *organizational and economic mechanisms, public administration, innovation and investment capacity of the enterprise, management system, quality management.*

**Постановка проблеми.** Інновації є засобом підвищення конкурентоспроможності продукції, розширення та закріплення ринкових позицій, заporукою комерційного благополуччя фірми. Інновації є результатом інноваційної діяльності. Інноваційна діяльність зорієнтована на практичному застосуванні наукового та інтелектуального потенціалу в новому продукті чи технологічному процесі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Низка вітчизняних і закордонних вчених займалися розглядом питань формування та удосконалення організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку та управління ним. Найбільш відомі зарубіжні дослідники указаної проблематики М. Бейкер, В. Мединський, Е. Терещенко, Й. Шумпетер, Р. Фатхутдінов та ін. Серед вітчизняних вчених проблемам підвищення інноваційної активності займалися вчені: С. Аптекарь, М. Білопольський, А. Ганієва, В. Геєць, А. Гриньов, С. Ілляшенко, О. Князева, О. Кравченко, Н. Краснокутська, О. Кудирко, П. Перерва, А. Турило, Е. Шацька, Н. Щепкіна та інші.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження проблеми, що веде до оновлення стандарту управління якістю інноваційної діяльності і критерії її ефективності, визначення основних передумов і чинників поточного періоду, що впливають на міру ефективності механізму управління якістю і розвитку інноваційної високотехнологічної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційно-економічний механізм державного управління інноваційної діяльності являє собою сукупність елементів, призначених для перетворення керуючих, регулюючих і коригувальних впливів державних органів управління в необхідні дії керованих об'єктів - інноваційних підприємницьких структур. Мета створення такого механізму полягає в стимулюванні прискорення структурних змін в економіці, що забезпечують економічне зростання на основі активізації інноваційної діяльності. Досягнення цієї мети передбачає вирішення наступних завдань:

- створення, розвиток і ефективного використання інноваційного потенціалу країни (регіону);
- забезпечення зростання ефективності науково-технічного розвитку економіки;
- розробка ефективної інноваційної політики;
- реструктуризація економіки - перехід від енергосировинної спрямованості до інноваційної.

У нашій країні механізми використання інновацій функціонують на чотирьох основних рівнях. На державному рівні розробляється довгострокова стратегія інноваційного розвитку України, створюється сприятливе інституціональне середовище для економіки в цілому, інвестиційний і інноваційний клімат, а також реалізуються державні цільові програми.

На регіональному рівні розробляються територіальні програми інноваційного розвитку, які враховують особливості і специфіку регіону. На ма-

крорівні і рівні регіону створюються умови для інтенсифікації процесів промислового використання інновацій підприємницькими структурами.

На місцевому рівні стратегія соціально-економічного і науково-технічного розвитку жорсткіше ув'язується з місцевими умовами (враховуючи існуючі обмеження з точки зору фінансування, забезпеченості кадрами і інше).

На рівні підприємницьких структур (мікрорівень) відбувається здійснення інноваційних проектів.

Таким чином, організаційно-економічний механізм використання інновацій спирається на національну і регіональні інноваційні системи, в основі яких лежить інноваційна політика держави. Він формується під впливом соціально-економічної ситуації, інституціонального середовища, наявності природних ресурсів, інвестиційного і інноваційного клімату, а також різних форм підприємств.

Останніми роками в науковому середовищі досить активно обговорюються питання управління якістю інноваційної діяльності. У основі розглядаються індикатори інноваційної діяльності і поточна ситуація, пов'язана з відсутністю в реальному секторі економіки високотехнологічних виробництв, кризовий стан української економіки і т. д.

У рамках цієї статті робиться спроба показати проблеми, що ведуть до оновлення стандарту управління якістю інноваційної діяльності і шляху їх рішення.

Зацікавленість держави в розвитку високотехнологічного виробництва передбачає ефективність системи управління якістю інноваційної діяльності. Під ефективністю слід розглядати суть поняття, яке виразив в 1911 році в книзі «12 принципів продуктивності» американський вчений Гаррінгтон Емерсон. За його переконанням, перевіреном більш ніж столітньою практикою, ефективність це максимально вигідне відношення між сукупними витратами і економічними результатами [2].

Формування життєздатного, ефективного механізму управління якістю інноваційної діяльності, що забезпечує розвиток високотехнологічних виробництв, створення і ринковий оборот нематеріальних активів з інтелектуальною складовою украй важливо не лише для інноваційних підприємств усіх форм власності, але і для подальшого управління усієї системи фінансових стосунків економіки і соціально-економічного розвитку країни.

Важливо, щоб представники бізнесу, дослідники, розробники сформулювали, які бар'єри необхідно зняти, яка підтримка їм потрібна додатково. З урахуванням цього, під підвищенням ефективності системи управління якістю по залученню інноваційних активів підприємств до фінансово-економічного обороту пропонується розуміти викладене в наступній інтерпретації поняття: «Підвищення ефективності системи управління якістю інноваційної діяльності по залученню інноваційних активів підприємств до

ринкового обороту це організаційний, економічний, керований процес, контрольований державою, покращує модель інноваційної діяльності господарюючих суб'єктів, підвищує їх конкурентоспроможність, забезпечує легітимне і вигідне державі і іншим господарюючим суб'єктам перетворення активів інноваційних підприємств на фінансові інструменти. Підвищення ефективності управління якістю інноваційної діяльності відбувається на принципах стратегічного планування, правової регламентації, фінансового управління і забезпечення, з метою розвитку інноваційного процесу у виробничій сфері» [4].

Обґрунтовувавши це визначення, ми виходимо з того, що організаційно-економічний механізм управління якістю інноваційної діяльності не може сам собі надавати ефективність, регулювати себе і сам по собі удосконалюватися. Для розвитку і підвищення ефективності якості управлінських рішень по розвитку інноваційної діяльності державою повинен підтримуватися і удосконалюватися як раніше створений комплекс заходів ринкового і державного управління організаційних, виробничих, фінансових стосунків в цій сфері, так і знаходитися і створюватися новий механізм, що передбачає вільне звернення ресурсних активів підприємств, включаючи інтелектуальну власність. Проте сьогодні торгових майданчиків таких об'єктів активів ні в цілому по Україні, ні в регіонах практично немає. Правової основи і правильної організації цього процесу не існує.

При цьому у держави є резерви, щоб вирішувати проблему ефективності системи управління якістю інноваційної діяльності і тим самим посилити можливість розвитку і росту високотехнологічних виробництв, що дозволяють піти від сировинної моделі росту без розвитку. Вирішення цієї проблеми є функцією держави і з урахуванням посткризового досвіду потенціал для вирішення завдання підвищення ефективності і вдосконалення організаційно-економічного механізму управління якістю інноваційної діяльності можливе [5].

В зв'язку з цим з'являється можливість сформулювати ідеї, пропозиції, правила, інновації, нові моделі прогресивних, ефективних технологій і етапи їх створення, що виходить за межі вже існуючі управлінські рішення по розвитку інноваційної діяльності підприємств, і тим самим відновити стандарт управління якістю в інноваційній сфері і критерії його ефективності. Це дозволить посилити дію держави на створення вигідних умов для функціонування організаційно-економічного механізму розвитку інноваційної діяльності і тим самим підвищить його ефективність, дозволить ввести в обіг ресурси підприємств у вигляді нематеріальних активів, що мають попит.

За допомогою державного управління важливо створити ефективний, затребуваний організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю, вбудований у виробничий процес так, щоб усі його елементи (види, форми, методи організації і т. д.), утворюючи множинність управлін-

ських взаємозв'язків (організаційних, технологічних, виробничих, фінансових), були б невід'ємними ланками одного ланцюга, покликано поліпшити ефективність управління якістю інноваційної сфери, з тим щоб в Україні було вигідно створювати нові технології і вкладати капітал в їх освоєння [1].

В ході досліджень програм розвитку і управління якістю інноваційної діяльності виявлені чинники поточного періоду, управління інноваціями, що обмежують організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю, у тому числі:

- недостатність державних фінансових ресурсів для підтримки господарюючих суб'єктів, зайнятих інноваційною діяльністю і як наслідок, неготовність виділити необхідний ресурс засобів на створення об'єктів інтелектуальної власності;
- недосконалість законодавчої бази, що регламентує інноваційну діяльність по створенню і включенню в оборот об'єктів інтелектуальної власності;
- недосконалість механізму використання державного і муніципального майна, а також держзамовлення для розширення інноваційної сфери;
- відсутність механізму соціального захисту підприємств, зайнятих інноваційною діяльністю;
- низький рівень безпеки ведення інноваційної діяльності.

Застосування на цьому етапі комплексу правових, економічних, соціальних заходів може дати позитивний імпульс до оновлення стандарту управління інноваційними ресурсами, при тому що умови, що створюються державою до підвищення конкурентоспроможності суспільства, підприємств виробничої сфери і продуктів їх діяльності дозволяють:

- конкурувати із закордонними виробниками;
- підвищувати інтернаціоналізацію діяльності на міжнародних ринках;
- збільшувати експорт;
- створювати міжнародні інноваційні компанії і інжинірингові центри на умовах тиражування отриманих зразків, в основному на наших вітчизняних виробничих потужностях;
- інвестувати кошти у власні дослідження і купівлю українських патентів, що дозволяють продавати свій товар за кордон і обмежувати проникнення чужих товарів на наш національний ринок.

Усе це вимагає модернізації і розширення існуючих нині підходів до управління якістю інноваційної діяльності, що дозволяють включити в оборот продукти інтелектуального капіталу підприємств. Права використання цих продуктів у виробничих і комерційних цілях в Україні використовуються недостатньо. Нематеріальні активи предметом міжнародних угод стають рідко, а саме:

- авторські права;

- патенти на винахід;
- корисні моделі;
- товарні знаки;
- фірмові найменування;
- ноу-хау;
- інтелектуальна власність та інше.

Реалізація названих заходів вимагає від держави, що управляє створенням економічних, правових, фінансових інструментів, стимулюючих діяльність у сфері інтелектуальної власності, а рівно додаткових механізмів державної підтримки просування об'єктів інтелектуальної власності на ринки інших держав. Функції держави покликані відпрацювати в умовах внутрішнього і зовнішнього ринку фінансові стосунки і проблеми, пов'язані з оцінкою і бухгалтерським обліком інтелектуальної власності як майна підприємств, створеного з використанням державного бюджету, так і державних цільових фондів. В той же час аналіз нормативно-правової бази, що регулює інтелектуальну власність, показав, що на цей період відсутність чітких правил (стандартів, методики оцінки інтелектуальної власності) відносно оцінки нематеріальних активів господарюючих суб'єктів, після проведення інвентаризації, ускладнюють взяття їх на облік і включення в оборот фінансових взаємовідносин.

Законодавство про інтелектуальну власність як елемент організаційно-економічного механізму потрібно удосконалювати, сьогодні інтелектуальна власність у більшості своїй ніяк не оформлена, не має ціни і не є заставним майном і об'єктом обміну. Треба організувати цей процес, дати можливість інноваційним підприємствам отримувати від держави кредити під заставу інтелектуальної власності, це вигідно і державі, у якої в цьому випадку з'являється можливість вирівняти інтереси, ослабивши державну підтримку на розвиток інноваційної сфери.

Зацікавленість суспільства в підприємствах, зайнятих високотехнологічним виробництвом в секторі економіки, та здатними реалізувати науковий потенціал, проявляється передусім в наявності напрацьованого інтелектуального капіталу, для реалізації якого в продукт праці (виробництво) вимагається розвинена інфраструктура по обороту матеріальних і нематеріальних активів підприємств. У цих цілях за рахунок державних функцій регулюючої дії для формування соціально-орієнтованої ринкової економіки, важливо організувати управління державного регулювання так, щоб враховувався баланс інтересів і чітко регулювалась спільна діяльність держави, вчених, інноваційних підприємств у сфері обороту нематеріальних ресурсів, у вигляді інтелектуального капіталу. Необхідність в цьому є.

Фінансові структури, банки, інвестиційні контори, зайняті вкладенням грошей, існують в усіх регіонах. Економічний аналіз банківської системи свідчить, що у більшості українських банків в справжній період падає до-

хідність і вони шукають куди без втрат вкласти гроші. Але для того, щоб вкладатися в нові, ризиковані, такі що не пройшли апробацію проекти, зокрема інтелектуальну власність, необхідно стандарт управління якістю зробити чітким, зрозумілим і вигідним для усіх учасників інноваційної діяльності.

Існуючий інструментарій управлінських стосунків і фінансової підтримки інноваційних підприємств позначив необхідність перебудови організаційно-управлінської і фінансовою систем. Для розширення об'ємів надання господарюючим суб'єктам інтегральної фінансово-майнової підтримки, у тому числі через механізм лізингу і надання грантів на розвиток інноваційного виробництва, підтримку венчурних проектів, субсидування проектів початкуючих виробництв у фінансовій сфері, потрібно подальші дослідження напрямів пошуку, досконалих елементів ефективного управління організаційно-економічним механізмом, що впливає :

- на розвиток високотехнологічних виробництв і реалізацію наукового потенціалу;
- на оптимізацію інвестицій в інноваційні підприємства, виробництв, що дозволяють компенсувати технічну відсталість, і забезпечувати конкурентоспроможність продукції;
- на методологію адресної підтримки, що дозволяє усунути диспропорцію між різними секторами (виробничим, споживчим, науковим і т. д.);
- на інтеграцію в соціально-економічні процеси за кордоном;
- на розвиток інноваційної інфраструктури і т. д.

Однією з передумов, здатною послужити дозволом вирішення проблем, пов'язаних з оновленням стандарту управління якістю інноваційної діяльності, є розширення інноваційних виробництв, усіх форм власності, цей чинник можна розглядати в якості критерію ефективності реформ [3].

**Висновки.** Організаційно-економічний механізм використання інновацій на українських підприємствах це основний інструмент реалізації інноваційної політики держави. Він формується в залежності від форм підприємницької діяльності, що складається соціально-економічної ситуації, інвестиційного та інноваційного клімату, інституційного середовища.

Таким чином, виробити оптимальний, результативний стандарт управління якістю інноваційної діяльності - означає підвищити його ефективність і зміцнити соціально економічний потенціал суспільства і держави. Підхід до управління якістю повинен будуватися на основах довгострокового факторного розвитку інноваційної діяльності високотехнологічних виробництв. Вдосконалення системи управління якістю інноваційної діяльності повинно полягати у встановленні якісних зв'язків усіх ланок управлінської взаємодії (держави, підприємств, інвесторів і т. д.) на основі розширення, організаційних інновацій, спрямованих на ви-



конання державних замовлень, і ґрунтуватися на залученні власного відтворювального капіталу підприємств від впровадження інтелектуальної власності, позикових коштів і прямих інвестицій в умовах внутрішньої і зовнішньої конкуренції.

#### **Список використаних джерел:**

1. Даций О.І., Гаман М.В., Даций Н.В. Інноваційна модель розвитку економіки України в умовах глобалізації: монографія / О.І. Даций, М.В. Гаман, Н.В. Даций. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 370 с.

2. Жук М.М. Інституційно-економічні механізми модернізації національної інноваційної системи в умовах поглиблення інтеграційних процесів / М.М. Жук // Бізнес-навігатор: науково-виробничий журнал. — 2014. — №1(33). — С. 288-291.

3. Лимич Ю.В. Організаційно-економічний механізм використання інноваційно-інвестиційного потенціалу сталого розвитку / Ю.В. Лимич // Менеджер. — 2014. — № 1 (67). — С. 201–208.

4. Савченко О.В. Сутність та складові організаційно-економічного механізму стимулювання інноваційної діяльності на підприємстві / О.В. Савченко, В.П. Соловійов // Ефективна економіка. — 2013. — № 12. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2635>.

5. Савчук О.В. Організаційно-економічний механізм інноваційного розвитку великої компанії : автореф. дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.06.01 «Економіка, організація і управління підприємствами» / О.В. Савчук. — Донецьк : НАН України, Ін-т екон. промисловості, 2003. — 32 с.

#### **References:**

1. Datsii O.I., Haman M.V., Datsii N.V. Innovatsiina model rozvytku ekonomiky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Donetsk: Yuho-Vostok, 2010. 370 s.

2. Zhuk M.M. Instytutsiino-ekonomichni mekhanizmy modernizatsii natsionalnoi innovatsiinoi systemy v umovakh pohlyblennia intehratsiinykh protsesiv // Biznes-navihator: naukovo-vyrobnychy zhurnal. — 2014. — №1(33). — S. 288-291.

3. Lymych Yu.V. Orhanizatsiino-ekonomichni mekhanizm vykorystannia innovatsiino-investytsiinoho potentsialu staloho rozvytku // Menedzher. 2014. № 1 (67). S. 201–208.

4. Savchenko O.V., Soloviov V.P. Sutnist ta skladovi orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu stymuliuvannia innovatsiinoi diialnosti na pidpriemstvi. // Efektyvna ekonomika. 2013. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2635>.

5. Savchuk O.V. Orhanizatsiino-ekonomichni mekhanizm innovatsiinoho rozvytku velykoi kompanii : avtoref. dys. ... dokt. ekon. nauk : spets. 08.06.01 «Ekonomika, orhanizatsiia i upravlinnia pidpriemstvamy». Donetsk : NAN Ukrainy, In-t ekon. promyslovosti, 2003. 32 s.

*Клочко А.М., д.ю.н., проф., ХНУВС, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6898-964X,*

*Борисова Л.В., к.ю.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-6554-1949,*

*Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., с.д., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-5666-9350,*

*Удянський М.М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-5734-8492,*

*Кравченко Є.О., НУЦЗУ, м. Харків*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Professor, Vice-Rector, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv,*

*Borysova L., Ph.D in Law Sciences, Associate Professor, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor of Science degree in Public Administration, Senior Researcher, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Udyanskyi M., Ph. D. in Technicals, Associate Professor, Head of the Faculty of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Kravchenko Ev., National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЩОДО ПИТАННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ**

### **ON GENDER EQUALITY IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR**

*Вивчено позитивний європейський і світовий досвід в межах обраної проблематики дослідження, що дозволив зробити висновок щодо доцільності забезпечення в практиці формування державної політики принципів гендерної рівності.*

**Ключові слова:** *гендерна рівність; сектор безпеки та оборони; світовий досвід.*

*The positive European and world experience within the chosen research issues was studied, which allowed to draw a conclusion about the expediency of ensuring the principles of gender equality in the practice of state policy formation.*

**Key words:** *gender equality; security and defense sector; world experience.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток гендерних досліджень привів до розуміння, що гендерний підхід надає людині незалежно від статті перспективи для самореалізації. На базі багаторічної міжнародної практики був прийнятий у 2005 році Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, яким визначається термін «гендерної рівності» як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

Професійне зростання жінок сектору безпеки та оборони руйнує гендерні стереотипи та застарілі схеми статево-рольової поведінки, що теоретично може призвести до деформації ролі «матері» та «дружини», пояснюючи це циклічною та тривалою відсутністю вдома. Службова діяльність вимагає від жінки регламентованості, дотримання ієрархічного підпорядкування, високої нормативності, дотримання ритуалів та традицій, та носіння форменого одягу. Таким чином висуваються вимоги, що йдуть у розріз з гендерними особливостями жінок, важливою характерною рисою яких є індивідуальність, та відокремлення від інших. Вагомими є також висока ступінь нормативного спілкування, відсутність компліментарності у відношенні до жінок [1]. Відповідно, стрімкий розвиток світових процесів загалом потребує комплексного осмислення цієї проблематики у секторі безпеки і оборони.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Підґрунтям для дослідження виступили роботи щодо явища гендерної рівності таких вчених, як М. Блецкан, С. Бобровник, О. Зайчук, В. Кампо, А. Колодій, В. Котюк, В. Левкулич, В. Лемак, О. Мурашин, Л. Наливайко, В. Нерсисянц, М. Озріх, В. Погорілко, О. Скакун, О. Скрипнюк, В. Тацій, Ю. Тодика, М. Цвік, В. Шаповал, та ін. Специфіку і труднощі становлення жінки-військовослужбовця досліджують Н. Дубчак, І. Корецька, М. Маїгре, І. Тищенко.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є аналіз основних концептуальних підходів до формування політики рівності між чоловіками та жінками, що дає змогу оцінити наслідки її функціонування стосовно жінок, які спромоглися обіймати стереотипно нежіночі посади в секторі безпеки та оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «гендер» (англ. *gender* – «стать», від латин. *genus* – «рід») – у феміністичних та гендерних дослідженнях є соціально-біологічною характеристикою, через яку визначаються поняття «чоловік» і «жінка», психосоціальні, соціокультурні ролі чоловіка і жінки як особистостей, а також психобіологічні особливості, на які впливає біологічна стать, цілісна психічна репрезентація статі, сповнена неповторним динамічним глибинним, когнітивним та

поведінковим поняттям жіночого та чоловічого, здобута індивідом у результаті набуття індивідуального гендерного досвіду [2].

Історія самого поняття «гендер» і гендерних досліджень починається із середини минулого століття. У науковий обіг слово «гендер» увів американський психоаналітик Роберт Столлер у 1968 році, запозичивши його з лінгвістики, де це поняття означає «граматичний рід» [3].

Американський політолог Рональд Інглхарт визначає гендерну рівність як чутливий індикатор, який демонструє наскільки розвинутою і демократичною є держава. Висновки його дослідження засвідчують: країни з високими показниками представництва жінок у політичних інституціях мають вищий рівень забезпечення громадянських прав і свобод. Такі держави – більш економічно розвинуті, оскільки створюють умови для політичного й економічного різноманіття, толерантності, інклюзивності та міжособистісної довіри. [4]

У другій половині ХХ ст. уживання цього слова змінилось у бік визначення сексуальної ідентичності індивіда. Слово «гендер» стало феміністичним терміном. Гендерні феміністки стали відокремлювати стать від гендеру з метою допомогти жінкам залишити місце, відведене їм природою й суспільством.

Ж. Котье зазначає: «Повага до гідності жінки та визнання її рівних із чоловіком прав означає рівність прав щодо участі в культурному, економічному, суспільному й політичному житті. Однак досягнута в цій сфері рівність прав повинна йти поруч із визнанням особливого покликання жінки; ця рівність не має шкодити жінці, материнству та сім'ї». [5]

Посилаючись на сучасний розвиток гендерних досліджень, приходимо до розуміння, що гендерний підхід надає людині, незалежно від статі, перспективи для самореалізації в різних галузях соціального розвитку. В 1997 році Український інститут соціальних досліджень провів перше спеціальне дослідження з проблем гендерних відносин в Україні у формі національного опитування. Опитування було проведено при підтримці Гендерного бюро ПРООН в Україні в рамках проекту «Гендер в розвитку».

Формування та розвиток знань про гендерну рівність потребує ґрунтовного осмислення понять рівність та гендер.

Рівність – це створення рівних умов та можливостей для кожного.

Гендерна рівність – це створення та використання єдиних правових засобів для жінок і чоловіків; можливе передбачення винятків в окремих випадках (позитивна дискримінація).

У науці використовують різні терміни – «принцип гендерної рівності», «принцип рівності статей», «принцип рівноправ'я жінок і чоловіків», які мають фактично єдине змістовне наповнення. [6]

Сучасність визначає гендерну рівність як фактичну фундаментальну складову механізму реалізації прав людини, яка характеризує рівень розвитку суспільства та демократичності держави.

На основі поняття «гендер» формується і така категорія, яка відіграє в цивілізованому суспільстві головну роль, з позиції прав та гарантій людини, як «гендерна рівність». Так, Т. Мельник, З. Шевченко зазначають, що гендерна рівність – це рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дозволяє особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах життєдіяльності суспільства відповідно до Конституції України. [7]

У секторі безпеки і оборони найбільш детально цю тематику розглядала Л. Компанцева. На її думку, гендер – це сукупність соціальних культурних норм, які суспільство зобов'язує людей виконувати залежно від їхньої біологічної статі; соціальна організація відмінностей, які зумовлює стать людини; культурологічна характеристика поведінки чоловіка або жінки в певному місці в певний час. Це – різновид культурного зразка, що включає набір вимог культурних очікувань на рівні особистісної та міжособистісної взаємодії, система, що продукує відмінності [8].

Складно вимірюваний показник гендерної рівності (поряд із такими показниками, як верховенство права, демократія тощо), все ж може бути підданий оцінці, на підставі якої авторитетні міжнародні організації періодично складають відповідні рейтинги. [9]

Уже 14 років поспіль Світовий економічний форум (World Economic Forum) публікує глобальне дослідження – Індекс гендерного розриву (The Global Gender Gap Index). Минулого року вимірювання охоплювали 149 країн світу, цього року – вже 153. Індекс гендерного розриву вимірюється за чотирма показниками: економічна участь (1); розширення прав і можливостей у політиці (2); рівень освіти (3) та доступ до системи охорони здоров'я й тривалість життя (4).

У 2020 році Україна посіла 59-е місце серед 153 країн. Загальний індекс складає 72%. За показником «економічна участь та кар'єрні можливості» Україна – на 39-му місці у світі (минулого року було на 28-му), за показником рівня освіти – як і минулого року, на 26-му місці, за показником «здоров'я та тривалість життя» – на 52-му місці (минулого року було 56), а ось за показником «політичні права та можливості» ми на 83 місці (минулого року було 105 місце). За критерієм «жінки у парламенті» ми посідаємо 88 місце (минулого року було 121), а за показником «жінки на міністерських посадах» – 82 (минулого року було 102). [10]

Україна затвердила Цілі сталого розвитку, приєдналася до Пекінської декларації і Платформи дій, прийнятих на 4-ій Всесвітній конференції зі становища жінок (1995 р.), а також ратифікувала основні міжнародні документи щодо гендерної рівності та прав жінок, включаючи Конвенцію про

ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Факультативний протокол до неї.

Україна взяла на себе зобов'язання щодо виконання ключових міжнародних зобов'язань із забезпечення гендерної рівності. Наша держава прийняла Цілі Сталого Розвитку, приєдналася до Пекінської Декларації та Платформи Дій на 4-й Світовій Конференції Жінок (1995) та ратифікувала ключові договори з прав людини, включно з Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1980), та її Факультативний Протокол. Уряд затвердив національний план дій із виконання Конвенції. Підписана у 2014 році Угода про Асоціацію між Україною та ЄС зобов'язує до гарантування рівних можливостей для жінок та чоловіків у сферах працевлаштування, освіти, навчання, економіки, у суспільстві та прийнятті рішень. Прийняття Урядом Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 (2016 та 2018 – оновлені версії) є важливим кроком у напрямі реалізації повістки «Жінки, Мир, Безпека» в Україні.

Забезпечення гендерної рівності у секторі безпеки і оборони України є одним із головних пріоритетних напрямів державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції відповідно до стандартів та рекомендацій НАТО. На підтвердження цього Указом Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018 затверджено Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік, відповідно до якої одним із важливих завдань є забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в органах сектору безпеки та оборони України. У контексті зазначеного вище та з метою зміцнення спроможностей сил оборони, підвищення їх готовності до виконання завдань за призначенням та участі у проведенні спільних бойових дій (операцій) з підрозділами НАТО Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/ 2016 також було введено в дію Стратегічний оборонний бюлетень України. Нормативний акт містить Додаток № 1 «Матриця досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи», який є документом оборонного планування, розробленим за результатами оборонного огляду з метою визначення основних напрямів реалізації воєнної політики України та розвитку сил оборони до кінця 2020 року, який слугує «дорожньою картою» оборонної реформи з визначенням шляхів її впровадження на засадах і принципах, якими керуються держави-члени НАТО.

Отже, важливим пріоритетом є політика у сфері дотримання гендерної рівності та виконання завдань, спрямованих на її покращення. Дієвим інструментом впровадження гендерної рівності у складових сектору безпеки і оборони України є Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 113-р.

Серед пріоритетів, які визначила для себе Україна щодо Цілі «Забезпечення гендерної рівності», є подолання різниці в можливостях самореалізації в публічній і приватній сферах для чоловіків та жінок як на законодавчому рівні, так і в реальному житті. Керуючись результатами аналізу національних доповідей, звітів, моніторингів, аудитів, можна з упевненістю стверджувати, що проведення політики гендерної рівності, здійснення на її основі належного державного управління однозначно успішно вирішується на законодавчому рівні. [13]

Збільшення репрезентації жінок у секторі безпеки є невід'ємною складовою процесу трансформації суспільства загалом і полягає в поглибленні ролі впливу жінок у секторі безпеки й розширенні їх можливостей щодо реалізації професійного потенціалу на всіх рівнях.

Органам системи МВС вдалося посилити роль жінок в інституціях сектору безпеки шляхом унесення змін до нормативно-правових документів та зменшити бар'єри для участі жінок в усіх сферах діяльності сектору безпеки:

- у 2017 році було відкрито понад 450 посад, на які раніше жінки навіть не могли претендувати, тому сьогодні в системі органів МВС маємо жінку – водолаза, жінку – керівника кінологічної служби, жінку – хіміка, першу жінку – генерала Національної поліції;

- з урахуванням фізіологічних властивостей зрівняно нормативи для вступу дівчат та хлопців до закладів вищої освіти сектору безпеки;

- з 2018 року жінкам надано право брати участь у кваліфікаційних іспитах на право носіння Берета з відзнакою в Національній гвардії України, що раніше було заборонено;

- службові розслідування в Національній гвардії України, що є військовим формуванням, проводяться із залученням фахівців з питань гендерної інтеграції органів військового управління задля уникнення дискримінації за ознакою статі;

- з початку 2018 року в Міністерстві внутрішніх справ гендерний аспект інтегровано до процесу збору кадрової статистики, з огляду на що запроваджено збір статистичних даних органів системи МВС з розподілом за статтю.

На постійній основі здійснюється аналіз зібраних даних, який дає змогу відслідковувати тенденції серед працівників органів системи МВС та застосувати необхідні заходи щодо поліпшення кар'єрних можливостей жінок.

До оцінки увійшли п'ять відомств сектора безпеки та оборони: Міністерство оборони та Генеральний штаб, МВС, Національна поліція, Державна прикордонна служба та Національна гвардія (Національна поліція, Державна прикордонна служба та Національна гвардія є частиною Міністерства внутрішніх справ). [8]

За два роки впровадження гендерної політики можна побачити позитивну динаміку збільшення кількості жінок в Національній поліції України

та Національній гвардії на понад 1%, у Державній службі з надзвичайних ситуацій – на 5% (Таблиця 2).

Так само позитивна динаміка спостерігається в збільшенні кількості жінок на керівних посадах: у Національній поліції – понад 4%, у Державній міграційній службі – на 2%, у Національній гвардії України – на 1,5%, Державній прикордонній службі України та Державній міграційній службі України – на 3 % (Таблиця 3).

Таблиця 2

**Загальна статистика чисельності жінок в особовому складі МВС України**

ЦОВВ	2018 р., %	2019 р., %
ДПСУ	26,0	26,2
ДСНС	15,7	20,7
НГУ	10,7	11,3
НПУ	24,3	25,4
ДМС	78,4	78,7

Таблиця 3

**Питома вага жінок на керівних посадах**

ЦОВВ	2018 р., %	2019 р., %
ДПСУ	9,9	12,9
ДСНС	12,8	20,6
НГУ	5,2	6,6
НПУ	12,4	17,7
ДМС	57,9	61,0

На сьогодні проводиться інтеграція гендерних аспектів у професійні комунікації фахівців інституцій сектору безпеки та оборони. Для ефективного використання інституцій сектору безпеки та оборони потенціалу особового складу необхідна повна інтеграція військовослужбовців обох статей. Жінки можуть привнести в діяльність інституцій сектору безпеки та оборони низку переваг, наприклад, вони краще встановлюють контакти й знаходять спільну мову з представниками громадянського суспільства. Розуміння різниці у потребах і діях жінок, чоловіків, дівчат і хлопців щодо безпеки має велике значення для захисту мирного населення під час проведення операцій і для загальної мети місії [12].

У системі Міністерства внутрішніх справ України станом на березень 2019 року працювало 24,5% жінок, це понад 70 тис. осіб. З них близько 8 тис. – у ДСНС, 4 тис. – у лавах Нацгвардії і 11 тисяч – у Державній прикордонній службі України.



Оцінка гендерного впливу на сектор безпеки та оборони, здійснена Структурою ООН «Жінки в Україні» у 2017 році, виявила відсутність гендерної складової в розвитку сектору безпеки та оборони відповідно до міжнародних стандартів.

Перешкоди, з якими доводиться стикатися в процесі впровадження гендерної політики в діяльність органів системи МВС як складової сектору безпеки:

- відсутність достатньої кількості спеціалістів з питань гендерної рівності в секторі безпеки, що негативно впливає на динаміку виконання завдань, визначених перед відомством;

- недосконалий інституційний механізм реалізації гендерної політики, що уповільнює здійснення ефективної координації та системної імплементації гендерної політики в діяльність органів системи МВС;

- виділення бюджетних видатків на реалізацію гендерної політики, що спричиняє звуження переліку заходів, спрямованих на виконання національних та міжнародних документів і досягнення гендерної рівності загалом;

- недостатній розвиток гендерних процедур набору та утримання персоналу, який призводить до того, що жінки мають незначну підтримку в розвитку їхньої спроможності й лідерства;

- гендерні стереотипи та дискримінація;

- потреба в постійному вдосконаленні законодавчої бази відповідно до сучасного розвитку гендерної політики на міжнародній арені;

- відсутність інтегрованого уніфікованого підходу щодо системної та належної підготовки тренінгів із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії дискримінації за ознакою статі, сексуальним домаганням, застосування позитивних дій та інших питань забезпечення гендерної рівності й розвитку гендерної компетентності працівників органів системи тощо;

- відсутність умов для поєднання персоналом своєї роботи з сімейними та професійними обов'язками тощо.

Для ефективної реалізації функцій сектора безпеки важливо визнавати та реагувати на різні потреби жінок, чоловіків, хлопців і дівчат як представників населення, з яким доводиться працювати. Так само важливо, щоб професія працівника або працівниці сектора безпеки була рівно доступною як для жінок, так і чоловіків із забезпеченням рівного ставлення до жінок і чоловіків як фахівців.

Якщо в секторі безпеки жінки та чоловіки представлені паритетно, він має більшу довіру населення, діє ефективніше через доступ до ширшого кола навичок і досвіду. Жінки часто привносять у роботу сектору кращі комунікаційні навички, здатність ефективніше знижувати рівень напруження в насильницьких ситуаціях і мінімізувати застосування сили.

Переваги гендерної рівності для сектору безпеки:

- забезпечення репрезентативного складу в органах сектору безпеки;
- ефективність у реагуванні на потреби населення;
- надання громадянам якісних та репрезентативних послуг;
- ефективність забезпечення безпеки чоловіків, жінок, дівчат і хлопців;
- продуктивність умов праці;
- мінімізація проблем з гендерною дискримінацією та сексуальними домаганнями на робочому місці;
- забезпечення вищої довіри з боку населення;
- формування недискримінаційної культури в секторі безпеки;
- дотримання міжнародних і національних зобов'язань у сфері утвердження гендерної рівності.

**Висновки.** Вивчення позитивного європейського і світового досвіду дає підстави для висновку про доцільність забезпечення в практиці формування державної політики принципів гендерної рівності.

Забезпечити розробку політик і програм, спрямованих на досягнення гендерної рівності, з урахуванням необхідності дотримання прав людини, а також покращити збір даних з розбивкою за ознакою статі та з урахуванням інших відповідних факторів, необхідних для оцінки результативності та ефективності таких стратегій і програм.

Комплексний підхід у боротьбі за гендерну рівність та інкорпорація гендерної перспективи бачаться як мета і як засоби ефективності правильних дій.

Сутність та зміст гендеру та гендерної рівності доцільно ширше застосовувати в підрозділах сектору безпеки та оборони. Тематика гендеру набуває все більшої ваги у секторі безпеки, зокрема і в Державній службі України з надзвичайних ситуацій. Сьогодні впровадження принципу гендерної рівності є одним з пріоритетів ДСНС.

Проаналізовано методи, методики та інструменти забезпечення гендерної рівності, спрямовані на імплементацію міжнародно-правових стандартів із питань гендерної рівності та недискримінації, виконання зобов'язань за міжнародними договорами України, законами й підзаконними актами, зокрема відомчими.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гербач Ж.В. Профессиональная самореализация женщин в условиях военно-профессиональной среды. Таганрог, 2018. URL: [https://idundcz.dsns.gov.ua/files/2020/5/27/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8\\_2019.pdf](https://idundcz.dsns.gov.ua/files/2020/5/27/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8_2019.pdf) (дата звернення: 10.10.2021).
2. Українська вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 10.10.2021).

3. Stoller R. Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity. – New York, 1968. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780429479915/sex-gender-robert-stoller> (дата звернення: 01.11.2021).
4. Біденко Ю., Кисельова В. Про гендерну політику в Україні. – URL: <http://gendercenter.sumdu.edu.ua/index.php/news/314-pro-hendernu-polityku-v-ukraini> (дата звернення: 29.10.2021).
5. Котье Ж. Равные права мужчин и женщин // Лексикон: дискуссионные темы и неоднозначные термины в сфере семьи, жизни и этики. 2009. URL: [http://idpnan.org.ua/files/derjava-i-pravo.-yuridichni-nauki.-vipusk-77-\\_2017\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/derjava-i-pravo.-yuridichni-nauki.-vipusk-77-_2017_.pdf) (дата звернення: 19.10.2021).
6. Принцип гендерної рівності та механізм його забезпечення: теоретико-правовий аспект Автореферат дис. на здобуття ступеня доктора юридичних наук 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, 2018. URL: [http://idpnan.org.ua/files/goncharova-yu.a.-rol-ta-mistse-printsipu-gendernoyi-rivnosti-v-suchasnomu-mijnarodnomu-pravi-\\_a\\_.doc](http://idpnan.org.ua/files/goncharova-yu.a.-rol-ta-mistse-printsipu-gendernoyi-rivnosti-v-suchasnomu-mijnarodnomu-pravi-_a_.doc) (дата звернення 19.10.2021)
7. Мельник Т. М. Правові аспекти гендеру. Основи теорії гендеру : навч. посіб. / Т. М. Мельник. – Київ : К.І.С., 2004. – С. 283–326. URL: <http://a-z-gender.net/ua/%D2%91ender.html>. (дата звернення 19.10.2021)
8. Компанцева Л. Ф. Соціальні комунікації для фахівців сектору безпеки та оборони : підруч. : у 2 т. Т. 1, 2016. – 267 с. URL: <http://www.korekta-vvk.com/knygarnya/insha-lit/35-2> (дата звернення 19.10.2021)
9. Уварова О. Права жінок і гендерна рівність в Україні. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-zhinok-i-henderna-rivnist-v-ukrajini-o-uvarova/> URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/gender-gap-index-2020-politichna-uchast-zhinok-korelyuyetsya-zi-zrostannyam-kilkosti-zhinok-kerivnikiv/> (дата звернення 29.10.2021)
10. Gender Gap Index 2020: знадобиться 100 років для подолання глобального гендерного розриву. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/gender-gap-index-2020-politichna-uchast-zhinok-korelyuyetsya-zi-zrostannyam-kilkosti-zhinok-kerivnikiv/> (дата звернення 19.10.2021)
11. Черняхівська В. В. Гендерна політика в системі державного управління: Україна та європейський досвід : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. наук з держ. управ. / Черняхівська В. В. – 20 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/bc246be9-339b-48f6-a79687fbc1490bb.pdf> (дата звернення 29.10.2021)
12. Левченко К. Б. Гендерна політика в Україні: визначення, формування, управління [монографія]. 2003. URL: [https://gender.org.ua/images/lib/genderna\\_polityka\\_v\\_derj\\_upr.pdf](https://gender.org.ua/images/lib/genderna_polityka_v_derj_upr.pdf) (дата звернення 02.11.2021).

### References:

1. Gerbach Zh.V. Professional self-realization of women in a military-professional environment [Professyonalnaya samorealyzatsyya zhenshchyn v uslovyakh voenno-professyonal'noy sredy]. Taganrog, 2018. URL:

[https://idundcz.dsns.gov.ua/files/2020/5/27/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8\\_2019.pdf](https://idundcz.dsns.gov.ua/files/2020/5/27/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8_2019.pdf).

2. Ukrainian Wikipedia [Ukrayins'ka vikipediya]. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

3. Stoller R. Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity. New York, 1968. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780429479915/sex-gender-robert-stoller>.

4. Bidenko Y., Kiselyova V. On gender policy in Ukraine [Pro hendernu polityku v Ukrayini]. URL: <http://gendercenter.sumdu.edu.ua/index.php/news/314-pro-hendernu-polityku-v-ukraini>

5. Kotier J. Equal rights of men and women [Ravnye prava muzhchyn y zhenshchyn] // Lexicon: discussion topics and ambiguous terms in the field of family, life and ethics. 2009. URL: [http://idpnan.org.ua/files/derjava-i-pravo.-yuridichni-nauki.-vipusk-77-\\_2017\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/derjava-i-pravo.-yuridichni-nauki.-vipusk-77-_2017_.pdf).

6. The principle of gender equality and the mechanism of its provision: theoretical and legal aspect [Pryntsyp hendernoyi rivnosti ta mekhanizm yoho zabezpechennya: teoretyko-pravovyy aspekt]. Abstract of dissertation. for the degree of Doctor of Law 12.00.01 - Theory and History of State and Law; history of political and legal doctrines, 2018. URL: [http://idpnan.org.ua/files/goncharova-yu.a.-rol-ta-mistseprintsipu-gendernoyi-rivnosti-v-suchasnomu-mijnarodnomu-pravi-\\_a\\_.doc](http://idpnan.org.ua/files/goncharova-yu.a.-rol-ta-mistseprintsipu-gendernoyi-rivnosti-v-suchasnomu-mijnarodnomu-pravi-_a_.doc).

7. Melnyk T.M. Legal aspects of gender. Fundamentals of gender theory [Pravovi aspekty henderu. Osnovy teoriiy henderu]: textbook. way. Kyiv: KIS, 2004. P. 283–326. URL: <http://a-z-gender.net/en/%D2%91ender.html>.

8. Kompantseva L.F. Social communications for specialists in the security and defense sector [Sotsial'ni komunikatsiyi dlya fakhivtsiv sektoru bezpeky ta oborony]: textbook. : y 2 t. T. 1, 2016. 267 c. URL: <http://www.korekta-vvk.com/knygarnya/insha-lit/35-2>.

9. Uvarova O. Women's rights and gender equality in Ukraine [Prava zhinok i henderna rivnist' v Ukrayini]. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-zhinok-i-henderna-rivnist-v-ukrajini-o-uvarova/> URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/gender-gap-index-2020-politichna-uchast-zhinok-korelyuyetsya-zi-zrostannyam-kilkosti-zhinok-kerivnikiv/>.

10. Gender Gap Index 2020: it will take 100 years to bridge the global gender gap [Gender Gap Index 2020: znadobyt'sya 100 rokiv dlya podolannya hlobal'noho hendernoho rozryvu]. URL: <https://50vidsotkiv.org.ua/gender-gap-index-2020-politichna-uchast-zhinok-korelyuyetsya-zi-zrostannyam-kilkosti-zhinok-kerivnikiv/>.

11. Chernyakhivska V.V. Gender policy in the system of public administration: Ukraine and the European experience: author. dis. for the degree of Cand. Sciences of the state management [Henderna polityka v systemi derzhavnoho upravlinnya: Ukrayina ta yevropeys'ky dosvid] / Chernyakhivska VV - 20 p. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/bc246be9-339b-48f6-a79687fbcd1490bb.pdf>.

12. Levchenko K.B. Gender policy in Ukraine: definition, formation, management [Henderna polityka v Ukrayini: vyznachennya, formuvannya, upravlinnya]: monograph. 2003. URL: [https://gender.org.ua/images/lib/genderna\\_polityka\\_v\\_derj\\_upr.pdf](https://gender.org.ua/images/lib/genderna_polityka_v_derj_upr.pdf).

*Курило А.Г., а`юнкт ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-5139-0278*

*Kurilo A., adjunct candidate of Educational, Scientific and Production Center of  
the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

## **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ОСОБИ НА ІНФОРМАЦІЙНУ БЕЗПЕКУ**

## **INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF AN INDIVIDUAL FOR INFORMATION SECURITY**

*Стаття присвячена дослідженню місця інформаційної безпеки особистості. Найважливішим компонентом, що гарантує результативний розвиток інформаційного суспільства, є інформаційна безпека, що входить до системи національної безпеки як її основний елемент. Для вирішення складних завдань, поставлених перед країною, потрібні нові підходи до змісту та рівня забезпечення інформаційної безпеки особистості. Це допоможе розвитку інноваційних процесів, дозволить Україні зайняти гідне місце серед передових держав світу. Вочевидь, що для проведення модернізації країни формування нової системи відносин у сфері забезпечення інформаційної безпеки є пріоритетним завданням.*

**Ключові слова:** *інформація, інформаційна безпека, державна інформаційна політика, загрози інформаційній безпеці, національна безпека, стратегія національної безпеки.*

*The article was assigned to the last month of information security. An important component that guarantees effective development of informational support, information security, and is included in the national security system as the main element. For the renewal of the folding buildings, placed in front of the land, it is necessary to go to the new level of information security. It is also possible to help the development of innovative processes, to allow Ukraine to occupy one place among the leading powers of the world. Obviously, for the modernization of the country, the formation of a new system of information is being formed in the sphere of providing information security for priority employees.*

**Keywords:** *information, cyber security, state communications policy, menace of information (cyber) security, national security, strategy of national security.*

**Постановка проблеми.** Становлення інформаційного суспільства в нашій країні привнесло як безліч позитивних можливостей, так і велику кількість негативних і деструктивних наслідків, які виявляють себе у різних

сферах життєдіяльності сусоопільства. Найважливішим компонентом, що гарантує результативний розвиток інформаційного суспільства, є інформаційна безпека, що входить до системи національної безпеки як її основний елемент. Інформаційна складова є у всіх видах безпеки, що входять до структури національної безпеки України (наприклад, державної, суспільної, економічної та інших), тому забезпечення публічного управління в сфері інформаційної безпеки є найважливішим напрямом діяльності держави.

В умовах реформування політичної та правової системи, модернізації всіх сфер сучасного життя питання забезпечення безпеки набувають особливого значення. Для вирішення складних завдань, поставлених перед країною, потрібні нові підходи до змісту та рівня забезпечення інформаційної безпеки особистості. Це допоможе розвитку інноваційних процесів, дозволить Україні зайняти гідне місце серед передових держав світу.

Проблеми забезпечення безпеки особистості, її права і свободи нерозривно пов'язані з тим, яке місце особистість посідає у державі, яка виступає гарантом її правового становища, реального втілення його основних елементів.

Заходи, що вживаються в сфері публічного управління щодо інформаційної безпеки, принесли деякі позитивні результати. Разом з тим нині ще не сформовано єдиної концепції з цього питання. Дискусії, суперечливі думки, розбіжності щодо забезпечення права особи на інформаційну безпеку дедалі більше зростають, і шлях до досягнення згоди ще дуже довгий і важкий. Така ситуація визначає необхідність проведення теоретичних досліджень права особистості інформаційну безпеку, аналізу стану його нормативно-правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останнє десятиліття значно збільшилася кількість міжнародних та вітчизняних конференцій, круглих столів, колоквиумів, а також наукових статей та інших публікацій, присвячених дослідженню питань забезпечення інформаційної безпеки. Проблеми публічного управління в сфері інформаційної безпеки розглянуто в працях науковців і практиків, а саме В. Ліпкана, А. Марущака, А. Новицького, Н. Новицької, І. Арістової, О. Баранова, І. Бачило, К. Беякова, А. Венгерова, С. Єсімова, Р. Калюжного, О. Копана, В. Копилова та ін. [7; 8; 9; 10].

**Виклад основного матеріалу.** На міжнародній арені питання забезпечення інформаційної безпеки є досить актуальними. Проблема інформаційної безпеки усвідомлена світовою спільнотою ще у 2000 роках. Всесвітня федерація вчених поставила її першою у списку небезпек людства у XXI столітті. Варто зазначити, оскільки особистість має обмежену правосуб'єктність у міжнародному праві, то питання безпосереднього забезпечення інформаційної безпеки особистості нормами міжнародного права у прямій постановці практично не регламентуються. Проте проведений аналіз їх змісту дозволяє дійти висновку, що норми права у сфері міжнародної ін-

формаційної безпеки передбачають, зокрема, регламентування питань забезпечення права особи на інформаційну безпеку у міжнародному аспекті. Крім того, в контексті дослідження питання міжнародної інформаційної безпеки становлять інтерес у зв'язку з глобалізацією інформаційного простору і стабільністю існуючих у ньому відносин для сталого розвитку та існування особистості в інформаційному суспільстві [1].

У сфері міжнародної інформаційної безпеки особливе занепокоєння викликають потенціал інформаційного впливу та пов'язані з ним загрози інформаційних війн, застосування інформаційної зброї проти громадян і кібернетичного тероризму, здатних викликати світові та регіональні конфлікти. Інфосфера у XXI ст. включена до числа сфер ведення бойових дій поряд із землею, морем, повітрям та космосом. Варто зазначити, що в конфліктах у сфері міжнародної інформаційної безпеки, як і в будь-яких міжнародних конфліктах, досить часто під загрозою опиняються права особистості, стосовно сфери міжнародної інформаційної безпеки таким правом буде право особи на інформаційну безпеку.

Міжнародна інформаційна безпека розуміється як стан глобального інформаційного простору, у якому виключені можливості порушення прав особистості, суспільства та прав держави в інформаційній сфері, а також деструктивного та протиправного впливу на елементи національної критичної інформаційної інфраструктури. Сферу міжнародної інформаційної безпеки регулює багато нормативних правових актів, деякі будуть розглянуті далі.

На міжнародному рівні існує низка основних документів, що закріплюють фундаментальні права людини. Це Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод та ін. Дані документи закріплюють основні стандарти прав і свобод людини, що рекомендуються для реалізації всіх держав. Розглянемо інститут права на недоторканність приватного життя як одного з аспектів права особистості на інформаційну безпеку. Під недоторканністю приватного життя мається на увазі «надання людині можливості контролювати інформацію про себе, свою сім'ю, житло і перешкоджати розголошенню відомостей особистого характеру та замаху на його честь та репутацію». Стосовно міжнародного права недоторканність приватного життя є «категорію особистих прав, що надають кожній людині можливість перешкодити розголошенню відомостей особистого характеру про її життя, що оберігається від втручання з боку держав та сторонніх осіб». При цьому Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях щодо застосування Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод передбачив можливості обмеження цього права, позначивши, що «приховане спостереження за поштою та зв'язком через виняткові умови необхідні в демократичному суспільстві, але при цьому мають існувати

необхідні та ефективні гарантії [2]. Втручання не суперечить Конвенції, якщо, наприклад: воно здійснюється з метою запобігання та припинення не якихось дрібних, а цілком певних і найнебезпечніших злочинів, або коло осіб, проти яких робляться зазначені дії, суворо обмежене. Проте наявність таких правил не гарантує відсутності порушень у сфері недоторканності приватного життя.

Розглянувши досить великий масив нормативних актів, договорів та угод у сфері інформаційної безпеки особистості на міжнародній арені, нами для зручності їх вивчення та аналізу було складено їх періодизацію.

Отже, перший етап – етап усвідомлення наявності проблеми інформаційної безпеки у міжнародному співтоваристві. Тут варто відзначити роботу Організації економічного співробітництва та розвитку, яка в 1986 році рекомендувала віднести до кримінальних діянь зміну комп'ютерних даних та перехоплення даних. Міжнародна конференція з глобального інформаційного суспільства, що відбулася в 1996 році в Мідранді (Південно-Африканська Республіка), констатувавши необхідність обговорення інформаційних викликів та загроз на міжнародному рівні, також стала відправним історичним моментом для комплексного обговорення питань забезпечення права особистості на інформаційну безпеку на міжнародному рівні. На конференції серед інших обговорювалися питання забезпечення права особи на інформаційну безпеку: доступ до інформації, вплив інформаційно-психологічних впливів на людину, подолання інформаційної нерівності. Учасники конференції в ході дискусії з зазначених питань дійшли висновку про необхідність обговорення інформаційних викликів та загроз на міжнародному рівні в рамках окремого заходу.

Другим етапом є період 1998-2003 років - важливим кроком у цьому напрямі стала резолюція 54/49 «Досягнення у сфері інформатизації та телекомунікації в контексті міжнародної безпеки», прийнята на 54-й сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй у 1999 р. Вона по суті стала формальним початком створення абсолютно нового міжнародного правового режиму, об'єктом якого будуть інформація, інформаційна технологія та методи її використання. У прийнятій резолюції країнам-учасникам пропонувалося продовжувати обговорення питань інформаційної безпеки на міжнародному рівні, а також розробити принципи забезпечення безпеки глобальних інформаційних систем. Положення резолюції 54/49 знайшли своє продовження у наступних резолюціях Генасамблеї Організації Об'єднаних Націй, а також на міжнародному семінарі в Женеві, що відбувся у серпні 1999 р., з питань інформаційної безпеки. На семінарі були присутні представники понад 50 країн, зокрема експерти з держав, найбільш розвинутих в інформаційно-технологічному плані. За підсумками семінару було підтверджено актуальність проблеми інформаційної безпеки та наголошено на своєчасності постановки цієї проблеми на міжнародному рівні [3].



Подальша робота з вироблення спільних заходів у сфері забезпечення інформаційної безпеки особистості у міжнародному праві призвела до підписання 22 липня 2000 р. лідерами країн Великої вісімки Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства (далі – Хартії) [4]. Хартія одним із ключових напрямів розвитку інформаційного суспільства визначає захист приватного життя при обробці особистих даних, забезпечуючи при цьому вільний потік інформації. Крім того, в ній міститься теза про те, що інформаційно-комунікаційні технології є важливим фактором, що впливає на формування суспільства у XXI ст. А суть стимульованої інформаційно-комунікаційними технологіями соціальної трансформації полягає у її здатності сприяти людям та суспільству у використанні знань та ідей. Основний принцип участі Хартії у цьому процесі полягає у забезпеченні всім людям без винятку можливості користуватися перевагами глобального інформаційного суспільства. Стійкість глобального інформаційного суспільства ґрунтується на стимулюючих розвиток людини демократичних цінностях, таких як вільний обмін інформацією та знаннями. Як бачимо, Хартія орієнтована для здебільшого забезпечення права особи на інформаційну безпеку. В рамках Організації Об'єднаних Націй продовжується активна діяльність з формування основ забезпечення права особи на інформаційну безпеку. Так, на 55-й сесії Генеральної Асамблеї 22 січня 2001 року було прийнято резолюцію 55/63 «Боротьба зі злочинним використанням інформаційних технологій». У ній наголошувалося, що боротьба зі злочинним використанням інформаційних технологій потребує вироблення рішень, які враховують необхідність захисту особистих свобод та приватного життя. У цій резолюції вперше звернуто увагу на інформаційну безпеку особистості частини, що стосується захисту приватного життя. [5].

Важливим кроком на шляху правового регулювання питань інформаційної безпеки особистості стало підписання представниками держав-членів Ради Європи у Будапешті у 2001 р. Конвенції про кіберзлочинність (далі – Конвенція)[6]. У преамбулі як одна з причин прийняття цієї Конвенції вказується необхідність захисту особистих даних. Конвенція спрямована на боротьбу з кіберзлочинами та захист законних інтересів громадян у використанні та розвитку інформаційних технологій. Вона вперше містила класифікацію кіберзлочинів.

Третій етап починається у 2004 р. – з моменту створення першої Групи урядових експертів. На даному етапі починається розгляд питань інформаційної безпеки особистості на вищому політичному рівні – на багатосторонній та двосторонній основі. Сюди, окрім скликання груп урядових експертів, слід також віднести проведення всесвітніх зустрічей на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства, розгляду питань інформаційної безпеки особистості в рамках країн - учасниць Шанхайської організації співробітництва, на Міжнародному форумі в Німеччині

«Партнерство держави, бізнесу та громадянського суспільства забезпеченні інформаційної безпеки та протидії тероризму».

І нарешті, четвертий етап – з 2015 р. до теперішнього часу. Початком цього етапу вважається робота 70-ї Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй та прийняття за її підсумками резолюції «Досягнення у сфері інформатизації та телекомунікацій у контексті міжнародної безпеки».

**Висновки.** При всій позитивній динаміці в нормотворчому процесі, пов'язаному із забезпеченням інформаційної безпеки особистості в міжнародному праві, ми, як і раніше, не маємо чіткого механізму забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина на особисту та сімейну таємницю, таємницю листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень, на захист своєї честі та свого доброго імені; у нас, як і раніше, не повною мірою забезпечена заборона на збирання, зберігання, використання та розповсюдження інформації про приватне життя особи без її згоди та іншої інформації, доступ до якої обмежений. У зв'язку з цим варто ще раз наголосити на необхідності формування єдиного режиму інформаційної безпеки особистості на міжнародному рівні, що перебуває під спільним управлінням держав. В умовах транскордонності інформації, існування глобального інформаційного простору цей захід є єдиним вірним. Навіть найбільш технологічно розвинені країни в сучасному світі самотужки не в змозі протистояти загрозам інформаційної безпеки особистості. Тільки спільний підхід світової спільноти до вирішення зазначеної проблеми дозволить скоротити кількість порушень у зазначеній сфері та гарантувати особи право на інформаційну безпеку.

В Україні в забезпеченні права особи на інформаційну безпеку беруть участь державні органи різних рівнів, володіючи при цьому великим комплексом повноважень у досліджуваній сфері. Проте є необхідним розвиток поряд із публічним механізмом забезпечення права особи на інформаційну безпеку недержавної системи в особі громадських організацій та об'єднань, професійних спілок, громадських фондів. При цьому механізм забезпечення інформаційної безпеки є комплексом заходів, спрямованих на реалізацію можливостей особистості у сфері забезпечення інформаційної безпеки, зумовлених правовими та технічними гарантіями.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 6 січня 2006 р. A/RES/60/45. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/un/6045.pdf>.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифіковано 17 липня 1997. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
4. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства: ратифіковано 22 липня 2000. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163).

5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. А /53/ 144. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml).

6. Будапештская конвенция. URL: <https://www.coe.int/ru/web/impact-convention-human-rights/convention-on-cybercrime>.

7. Копылов В.А. Информационное право : учебник. М. : Юристъ, 2003. 412 с.

8. Арістова І.В. Організаційно-правові механізми ЮНЕСКО щодо розвитку інформаційного суспільства: орієнтир для України // Правова інформатика. 2009. № 1. С. 17-21.

9. Ліпкан В. А., Максименко Ю. Є., Желіховський В. М. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: Навчальний посібник. К.: КНТ, 2006. 280 с.

10. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посіб. К.: Кондор, 2008. 382 с.

### References:

1. Constitution of Ukraine - 1996 [Konstytutsiia Ukrainy - 1996]. Available to : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> Accessed: 28 June 1996.

2. UN General Assembly A/RES/60/45 [Rezolyuciya General'noї Asambleї OON 2006 - A/RES/60/45]. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/un/6045.pdf>- vr Accessed 2006.

3 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: - 1997 [Konvenciya pro zahist prav lyudini i osnovopolozhnih svobod -1997] URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) - vr Accessed, 1997.

4. Okinawa Charter of the Global Information Society [Okinavs'ka hartiya global'nogo informacijnogo suspil'stva-2000]: :// [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163.9](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163.9).- vr Accessed, 2000.

5. UN General Assembly Resolution. A /53/ 144 [Rezolyuciya General'noj Asamblei OON] URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml). - vr Accessed 1988.

6. Available to <https://www.coe.int/ru/web/impact-convention-human-rights/convention-on-cybercrime>.

7. Kopylov V.A. Information law [Informacionnoe pravo] : uchebnik / V.A. Kopylov. – М. : Lawyer ", 2003 Print.

8 Aristova I.V. Organizational and legal mechanisms of UNESCO on the development of information society: a landmark for Ukraine [Organizacijno-pravovi mekhanizmi YUNESKO shchodo rozvitku informacijnogo suspil'stva: orientir dlya Ukraїni] Pravova informatika. – 2009. – № 1. Print.

9. Lipkan V. A., Maksymenko Yu. Ye., Zhelikhovskiy V. M. Information security of Ukraine in the conditions of European integration [Informatsiina bezpeka Ukrainy v umovakh yevrointehratsii] K.: KNT, 2006. Print.

10. Kormych B. A. Information security: organizational and legal bases [Informatsiina bezpeka: orhanizatsiino-pravovi osnovy] K.: Kondor, 2008. Print.

*Мороз С.А., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-2696-1278*

*Moroz S., Candidate of sciences (Public Administration), Senior Research  
Officer of Training Research and Production Center  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine*

## **ВИКОРИСТАННЯ ПРИНЦИПІВ МІЖНАРОДНОГО СТАНДАРТУ ЯКОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИ- ЩОЇ ОСВІТИ**

### **USE OF THE PRINCIPLES OF THE INTERNATIONAL QUALITY STANDARD IN THE SYSTEM OF PUBLIC QUALITY MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION**

*В публікації доведено можливість використання принципів міжнародного стандарту якості в системі державного управління якістю вищої освіти. Розглянуто окремі аспекти системи забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти через призму принципів організації загального управління якістю (Total Quality Management – TQM). Розглянуто модель Європейського фонду управління якістю (EFQM – European Foundation for Quality Management), як інструментарій забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього забезпечення якості у ЗВО. Визначено місце та роль принципів управління якістю в системі менеджменту вищої освіти, а також запропоновано напрями вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління її якістю.*

**Ключові слова:** міжнародний стандарт якості; вищий навчальний заклад; якість вищої освіти; державне управління якістю вищої освіти, механізмів державного управління.

*The publication proves the opportunity to use principles of international quality standard in the system of public administration of higher education quality. Certain aspects of the system of ensuring the quality of educational activities and the quality of higher education in the Higher Educational Institutions through the prism of the principles of organizing total quality management (Total Quality Management – TQM) are considered. The model of European Foundation for Quality Management is considered (EFQM – European Foundation for Quality Management), as a tool for ensuring the effective functioning of the internal quality assurance system in Higher Educational Institutions. The place and role of quality management principles in the higher education*

*management system are determined, and directions for improving the content and practice of using mechanisms of public administration of its quality are proposed.*

**Key words:** *international quality standard; higher educational institution; higher education quality; public administration of higher education quality, public administration mechanisms.*

**Постановка проблеми.** Проблематика якості вищої освіти, з огляду на свою соціально-економічну та культурно-гуманітарну значущість, визначається на рівні одного з основних пріоритетних напрямів діяльності уряду та його профільних інститутів. Про актуальність обрано напрямку наукової уваги свідчить у тому числі й факт розгляду проблематики забезпечення якості вищої освіти під час роботи міжнародного круглого столу «Якість сучасної освіти в контексті постнекласичної парадигми: методологія, теорія, практика», проведення якого відбулось на базі Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди за участю МОН України. Під час роботи комунікативного заходу заступник Міністра освіти і науки В. Рогова звернула увагу на важливих питаннях та викликах, які сьогодні постають перед освітянами та розповіла про необхідність покращення якості сучасної освіти [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика забезпечення закладами вищої освіти (ЗВО) якості освітньої діяльності та якості вищої освіти постійно перебуває у межах кола наукової уваги дослідників та фахівців практиків. Окремі питання цієї проблематики набули свого розвитку у роботах: В.М. Бабаєва та В.П. Садкового (висвітлено потенціали інструментарію онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти) [2]; С.М. Домбровської та А.Л. Помаза-Пономаренко (проведено аналіз думки студентів щодо якості, переваг і недоліків дистанційної форми здобуття вищої освіти) [3]; О.Г. Романовського, Л.М. Грень та О.В. Попової (з'ясовано рівень прояву залежності якості вищої освіти від джерел її фінансування та спеціалізації ЗВО) [4]; В.М. Мороза (визначено місце та роль механізмів міжнародної співпраці у підвищенні якості трудового потенціалу вітчизняних ЗВО) [5] та багатьох інших вчених. Відповідна проблематика неодноразово обиралася нами на рівні предмету наукового пошуку під час попередніх напрямів в організації наукових досліджень [6, 7, 8].

**Постановка завдання.** З'ясувати напрями удосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти з використанням моделі Європейського фонду управління якістю (EFQM – European Foundation for Quality Management), як інструментарію забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього забезпечення якості у ЗВО.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останніх років завдання щодо управління якістю вищої освіти на рівні вітчизняних вишів не розглядалось як пріоритетне. Про це свідчить той факт, що до часу актуалізації норм

статті 16 Закону України «Про вищу освіту» [9] щодо обов'язковості формування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, жоден з вітчизняних ЗВО не мав відповідної підсистеми у межах власної структури. Слід звернути увагу, що на цей час існуюча система внутрішнього забезпечення якості у ЗВО, у більшості випадків, не забезпечує виконання покладених на неї функцій. Конкретизація змісту категорії якості освіти в контексті норм офіційних документів та моніторингових місій може бути здійснена через призму міжнародних стандартів якості серії ДСТУ ISO 9000:2015. Словник термінів цього документа розглядає можливість розгляду категорії якості на рівні базової по відношенню до обраної нами для визначення змісту дефініції, та тлумачить його через сукупність певних характеристик об'єкта, які відповідають встановленим вимогам. (характеристики та вимоги визначаються на рівні окремих категорій) [10]. Імплементация норм ДСТУ ISO 9000:2015 в систему управління якістю вищої освіти, з одного боку, дозволить наблизити менеджмент якості вітчизняних ЗВО до європейських стандартів, а з іншого, створить умови для адаптації освітніх технологій до кращих світових практик.

На нашу думку, реалізація принципів управління якістю ДСТУ ISO 9000:2015, по відношенню до системи вищої освіти може забезпечити досягнення запланованого результату лише за умови подолання тих протиріч які існують.

Розбудова системи забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) не повинна ґрунтуватися лише на нормах ДСТУ ISO 9000:2015, хоча безумовно, їх зміст є вкрай важливим, як для формування теоретико-методичної бази відповідної системи, так і для практики її безпосередньої реалізації. В основу розбудови комплексної системи забезпечення якості вищої освіти, особливо на університетському рівні, можуть бути покладені принципи організації так званого загального управління якістю (Total Quality Management – TQM). На переконання авторів TQM, система управління якістю на організаційному рівні складається з трьох взаємопов'язаних напрямів, а саме:

- управління якістю продукції (характеристики, властивості, цінності товару або послуги);
- управління якістю організації процесів (досконалість змісту та практики використання технологій та механізмів управління);
- управління якістю кваліфікації персоналу організації (рівень кваліфікації та її відповідність тим функціям, які виконуються) [11].

Кожен з цих напрямів заслуговує на окрему увагу дослідників, а отже вважаємо за можливе, принаймні на цьому етапі нашого наукового пошуку, обмежитись лише акцентом уваги на змісті загальної структури TQM по відношенню до організаційного рівня ЗВО:

1) total або сукупність об'єктів які є прямими та опосередкованими споживачами освітньої послуги: безпосередньо сама людина та її родина; організація (роботодавець) та її трудовий колектив у межах яких власне й використовуються набуті у ЗВО знання, вміння, навички та система ціннісних орієнтацій; держава та суспільство;

2) quality або складові системи управління якістю (елементи по відношенню до яких характеристика якості має першочергове значення): якість керівника ЗВО та адміністрації ЗВО; якість процесів (освітні технології; механізми управління тощо); якість знань, вмінь, навичок та системи ціннісних орієнтацій (якість кінцевого продукту); якість наукових та науково-педагогічних працівників; якість матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, а також об'єктів навчальної, соціальної та побутової інфраструктури ЗВО тощо;

3) management або політика керівництва ЗВО щодо забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти: стратегія та тактика управління якістю; системність та комплексність заходів з управління якістю; зацікавленість всіх учасників навчального процесу, а також споживачів його результатів в отриманні високої якості кінцевого продукту тощо.

У якості інструментарію забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього забезпечення якості у ЗВО слід звернути увагу модель Європейського фонду управління якістю (EFQM – European Foundation for Quality Management), а саме на ті її складові, зміст яких пов'язано з [12]:

1) можливостями:

– лідерство, адже саме лідери: визначають цілі та місію; демонструють модель поведінки, цінності та культуру; забезпечують функціонування системи управління організації та її розвиток; обґрунтовують напрями удосконалення організаційної системи, як за змістом, так і за практикою функціонування; взаємодіють з замовниками та виконавцями, партнерами та конкурентами, органами влади та представниками громадськості тощо; зміцнюють в організації так звану культуру Досконалості; констатують необхідність організаційних змін та забезпечують їх проведення;

– політика та стратегія формулюються та удосконалюється відповідно до: існуючих вимог та очікувань замовників та виконавців продукту або послуги; інформації про наявний та бажаний рівень розвитку організації, а також результатів експертного оцінювання професійної діяльності як організації в цілому, так і її окремих структурних підрозділів (представників); результатів моніторингу їх відповідності поточним та стратегічним цілям організації, а також умов її розвитку (інституціональне середовище; поведінка конкурентів; стан ринку товарів (послуг) та ринку праці тощо); змісту та практики функціонування ключових процесів тощо;

– персонал: професійне формування та безперервний розвиток трудового потенціалу; ідентифікація мети організації на рівні мети кожного пра-

цівника; залучення персоналу до організаційного розвитку та процесів самовдосконалення; діалогізація управлінського процесу; мотивація персоналу та стимулювання професійного розвитку тощо;

– партнерство та ресурси (фінансові, інформаційні, матеріальні тощо) є об'єктами управління;

– процеси є об'єктами управління: вдосконалення змісту та практики використання організаційних (виробничих) технологій та механізмів; прийняття до уваги інновацій та сучасних тенденцій розвитку; адоптація властивостей (специфіки) продукту або послуги відповідно до вимог та очікувань споживачів; встановлення та підтримання постійно діючого каналу взаємодії з споживачами (замовниками) продукту або послуги;

2) результатами:

– для клієнтів:

1. вимірювання сприйняття або сприйняття організації споживачами її товарів та послуг (опитування споживачів; аналіз побажань та скарг; спостереження за роботою представника організації з клієнтом тощо);

2. вимірювання діяльності або внутрішні показники (індикатори) які використовуються незалежними експертами для оцінювання (моніторингу) ефективності функціонування та розвитку організації через призму поглядів споживачів товарів та послуг;

– для персоналу:

1. вимірювання сприйняття організації її персоналом (оцінювання організації з середини) відбувається за допомогою бесід, опитувань, інтерв'ю тощо;

2. вимірювання діяльності або внутрішні показники (моніторинг діяльності персоналу; передбачення та прогнозування сприйняття персоналу у майбутньому тощо);

– для суспільства:

1. вимірювання сприйняття організації суспільством (зустрічі з громадськістю та представниками громадських організацій; зустрічі з представниками органів публічного управління);

2. вимірювання діяльності або внутрішні показники (моніторинг діяльності організації через призму поглядів та інтересів суспільства та держави; передбачення та прогнозування сприйняття організації суспільством та державою у майбутньому тощо);

– ключові результати діяльності:

1. передбачають вимірювання результатів професійної діяльності організації за тими з показників (індикаторів), які відображують рівень досягнення нею визначеної мети та стану реалізації стратегії;

2. передбачають проведення моніторингу щодо розуміння процесів, а також напрямів удосконалення ключових результатів та змісту (практики) механізмів їх досягнення.



**Висновки.** Приймаючи до уваги вище наведене можемо сформулювати такі основні висновки.

1. Вище наведені висновки Наведені вище принципи розбудови моделі Європейського фонду управління якістю, в контексті можливості їх використання для функціонування системи забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, потребують на більш ґрунтовне опрацювання.

2. Успіх у використанні розглянутих нами у межах норм ДСТУ ISO 9000:2015 принципів управління якістю залежить, як від системності і обсягів їх використання у повсякденній управлінській діяльності керівником ЗВО та його адміністрацією, так і від розуміння ними значущості цих принципів для підвищення ефективності забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на університетському рівні не вичерпують змісту проблематики управління якістю вищою освітою в контексті норм міжнародних стандартів якості, а лише сприяють розвитку окремих напрямів її теоретико-методологічного обґрунтування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Відбувся міжнародний круглий стіл «Якість сучасної освіти в контексті постнекласичної парадигми: методологія, теорія, практика», Новини 10 листопада 2021 року. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/vidbuvsya-mizhnarodnij-kruglij-stil-yakist-suchasnoyi-osviti-v-konteksti-postneklasichnoyi-paradigmi-metodologiya-teoriya-praktika>.

2. Мороз В.М., Садковий В.П., Бабаєв В.М., Мороз С.А. Онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти. Інформаційні технології та засоби навчання. 2018. №6. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415>.

3. С.А. Мороз С.А., Романовський О.Г., Мороз В.М., Домбровська С.М., Грень Л.М., Помаза-Пономаренко А.Л. Дистанційна форма здобуття вищої освіти: аналіз думки студентів щодо якості, переваг і недоліків. Інформаційні технології та засоби навчання. 2020. Том 79, № 5. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/3340>.

4. Мороз С.А., Романовський О.Г., Мороз В.М., Грень Л.М., Попова О.В. Залежність якості вищої освіти від джерел її фінансування та спеціалізації ЗВО: аналіз думки роботодавців і напрями вдосконалення державної політики. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2021. Том 2, №37. С. 521-538.

5. Мороз С. А., Мороз В.М. Підвищення якості трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ в контексті змісту механізмів міжнародної співпраці. Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. праць НТУ «ХПІ». 2015. Вип. 43 (47). С. 100–112.

6. Мороз С.А., Бука И.С., Мороз В.М., Грень Л.Н. Детерминанты качества высшего образования: значимость и сила влияния (по результатам экспертного

оценивания студентов Балтийской Международной Академии, Латвия). Научно-методический журнал КазНПУ «Педагогика и психология». 2019. №1. С. 74–80.

7. Мороз С.А., Бука І.С., Бука С.А., Мороз В.М. Оцінювання якості вищої освіти студентами як елемент системи державного контролю за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти (на прикладі опитування студентів Балтійської Міжнародної Академії, Латвія). Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») 2018. Вип. 2 (9). С. 282–295.

8. Мороз С. А. Державне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ: компетенція людини, університету та держави. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання Академії муніципального управління. 2016. №4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=967>.

9. Про освіту. Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017. Відомості Верховної Ради. 2017. № 38-39. Ст. 380.

10. Системи менеджменту якості. Вимоги (ISO 9001:2015, IDT): ДСТУ ISO 9001:2015. Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. 30 с. (Національний стандарт України). URL: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>.

11. Juran. J.J., Gryna F.M. Juran's Quality Control Handbook. New York: McGraw-Hill, 1988. 1740 p.

12. Критерии модели EFQM. Модель EFQM. URL: <http://efqm-rus.ru/model-efqm/criterion/>.

### References:

1. Vidbuvsia mizhnarodnyi kruhlyi stil «Iakist suchasnoi osvity v konteksti postneklasychnoi paradyhmy: metodolohiia, teoriia, praktyka» [An international round table "Quality of modern education in the context of post-classical paradigm: methodology, theory, practice]. 10.11.2021. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/vidbuvsya-mizhnarodnij-kruglij-stil-yakist-suchasnoyi-osviti-v-konteksti-postneklasychnoi-paradigmi-metodologiya-teoriya-praktika>.

2. Moroz, V.M., Sadkovyi, V.P., Babaiev, V.M. & Moroz, S.A. (2018) Onlain opytuvannia studentiv u systemi zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity [Online survey of students in the quality assurance system of higher education] Informatsiini tekhnolohii ta zasoby navchannia. – Information technology and teaching aids, 6. Retrieved from: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415> [in Ukrainian].

3. Moroz, S.A., Romanovskiy, O.H., Moroz, V.M., Dombrovska, S.M., Hren, L.M., Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2020) Dystantsiina forma zdobuttia vyshchoi osvity: analiz dumky studentiv shchodo yakosti, perevah i nedolikiv [Distance form of higher education: analysis of students' opinions on quality, advantages and disadvantages]. Information technologies and teaching aids. - Informatsiini tekhnolohii ta zasoby navchannia. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/3340>.

4. Moroz, S.A., Romanovskiy, O.H., Moroz, V.M., Hren, L.M., Popova, O.V. (2021). Zalezhnist yakosti vyshchoi osvity vid dzherel yii finansuvannia ta spetsializatsii ZVO: analiz dumky robotodavtsiv i napriamy vdoskonalennia derzhavnoi polityky [Dependence of the quality of higher education on the sources of its financing and specialization of free economic education: analysis of the opinion of employers and directions for improving public policy]. Financial and credit activities: problems of theory and

practice.- Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky. 2, №37. Pp. 521-538.

5. Moroz, S.A. and Moroz, V.M (2015), Pidvyshchennia yakosti trudovoho potentsialu vitchyznianskykh VNZ v konteksti zmistu mekhanizmiv mizhnarodnoi spivpratsi [Improving the quality of labor potential of domestic higher educational institutions in the context of the content of mechanisms of international cooperation] Problems and prospects of formation of the national humanitarian and technical elite: Sob. sciences works of NTU "KhPI", vol. 43 (47), pp. 100–112.

6. Moroz, S.A., Buka, Y.S., Moroz, V.M., & Hren, L.N. (2019). Determinanty kachestva vysshego obrazovaniia: znachimost' i sila vliianija (po rezul'tatam jekspertnogo ocenivaniia studentov Baltijskoj Mezhdunarodnoj Akademii, Latvija) [Determinants of Higher Education Quality: Significance and Power of Influence (According to the Expert Evaluation of Students of the Baltic International Academy, Latvia)]. Nauchno-metodycheskyi zhurnal KazNPU «Pedahohyka y psykholohyia», 1, 74–80 [in Ukrainian].

7. Moroz, S.A., Buka, I.S., Buka, S.A. and Moroz, V.M. “Otsiniuvannia yakosti vyshchoi osvity studentamy yak element systemy derzhavnoho kontroliu za yakistiu nadannia osvitnikh posluh zakladamy vyshchoi osvity (na prykladi opytuvannia studentiv Baltiiskoi Mizhnarodnoi Akademii, Latviia)” [Evaluation of the quality of higher education by students as an element of the system of state control over the quality of provision of educational services to higher education institutions (on the example of a survey of students of the Baltic International Academy, Latvia)] Visnyk NUTsZU (Seriiia “Derzhavne upravlinnia” 2 (9) (2018): 282–295.

8. Moroz S. A. (2016). Derzhavne upravlinnia rozvytkom trudovoho potentsialu VNZ: kompetentsiia liudyny, universytetu ta derzhavy [State management of development of labor potential of high school: competence of the person, university and the state] Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok: elektronne naukove fakhove vydannia Akademii munitsypalnoho upravlinnia - Public administration: improvement and development: electronic scientific professional publication of the Academy of Municipal Administration. 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=967>.

9. Pro osvitu. Zakon Ukrainy [About education. Law of Ukraine] № 2145-VIII. 05.09.2017. Vidomosti Verkhovnoi Rady - Information of the Verkhovna Rada. 2017. № 38-39. St. 380.

10. Systemy menedzhmentu yakosti. Vymohy [Quality management systems. Requirements] (ISO 9001:2015, IDT): DSTU ISO 9001:2015. Kyiv: DP «UkrNDNTs», 2016. 30 s. (Natsionalnyi standart Ukrainy - National standard of Ukraine). URL: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209001.pdf>.

11. Juran, J.J., Gryna, F.M. Juran's Quality Control Handbook. New York: McGraw-Hill, 1988. 1740 p.

12. EFQM model criteria. EFQM model. URL: <http://efqm-rus.ru/model-efqm/criterion/>.

*Набока Р.Ю.*, здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-1038-1276

*Naboka R.*, graduate student of Training Research and Production Center of  
the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СПЕЦИФІКИ ДЕРЖАВНОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ЦИРКУЛЯРНОЇ  
ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE SPECIFICS OF STATE REGULA-  
TION OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF  
THE CIRCULAR ECONOMY IN UKRAINE AND EU COUNTRIES**

*У статті проведено порівняльний аналіз специфіки державного регулювання формування та розвитку циркулярної економіки. Розглянуто передовий досвід формування умов для розвитку циркулярної економіки. Показано, що в ЄС був запущений Проект Європейської мережі ремануфактурінга, який був спрямований на здійснення взаємодії уряду, виробників і наукової спільноти для розвитку ремануфактурінга в регіоні, за допомогою досліджень ринку, збору і аналізу кращих практик і моделей бізнесу. Проаналізовано розвиток ремануфактурінга і екологічного дизайну продукції як ключових компонентів циркулярної економіки. Підкреслено, що однією з основних цілей Сьомої програми дій по навколишньому середовищу ЄС є підвищення ефективності використання ресурсів, формування зеленої економіки, що також в повній мірі відповідає завданням формування циркулярної економіки. Виокремлено умови створення умов і стимулів для повторного використання і відновлення продукції. Зазначено, що на це був орієнтований ряд законодавчих нормативно-правових актів, до яких відносяться Директива 2000/53/ЄС про транспортні засоби, що відслужили, та Директива 2012/19/ЄС про електронне обладнання. Підкреслено, що в сучасних умовах вирішення даного завдання сприяє прийняттю нової версії міжнародного стандарту екологічного менеджменту ISO 14001:2015 року, в якому зроблено акцент на концепції життєвого циклу продукції з урахуванням можливості її використання або відновлення по завершенню експлуатації.*

**Ключові слова:** циркулярна економіка, механізми державного регулювання, ремануфактурінг, екологічний дизайн, зелена економіка.

*The article contains a comparative analysis of the specifics of the state regulation of formation and development of the circular economy. The best practices of formation of conditions for development of circular economy are considered. It is shown that the EU launched the Project of the European Network of Remanufactures, which was aimed*

*at implementing the interaction of the government, manufacturers and the scientific community for the development of remanufactures in the region, using market research, collection and analysis of best practices and business models. The development of re-manufacturing and environmental design of products as key components of the circular economy is analyzed. It is underlined that one of the main objectives of the EU Seventh Program of Action on Environment is to improve resource efficiency and the formation of a green economy, which is also fully consistent with the objectives of the formation of a circular economy. The conditions for creation of incentives for re-use and restoration of products are highlighted. It is noted that a number of legislative and regulatory acts were aimed at this, including the 2000/53/EU Directive on Retired Vehicles and the 2012/19/EU Directive on Electronic Equipment. It is emphasized that in modern conditions, the solution of this problem contributes to the adoption of a new version of the international environmental management standard ISO 14001:2015, which emphasizes the concept of the product life cycle, taking into account the possibility of its use or restoration upon completion of operation.*

**Key words:** *circular economy, mechanisms of state regulation, re-manufacturing, environmental design, green economy.*

**Постановка проблеми.** В нинішніх умовах в Україні активність серед уряду і неурядових організацій, а також представників бізнесу в формуванні циркулярної економіки недостатня, що підтверджується низькими значеннями повторного використання та утилізації продукції і відходів, а так само невисокими вимогами екологічного законодавства для формування виробництв із замкнутим циклом. Вищезазначене обумовлює актуальність і необхідність формування та розвитку циркулярної економіки в Україні відповідно до досвіду країн ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активність з боку наукового співтовариства виражається, по-перше, в збільшенні числа досліджень і публікацій, присвячених проблемам циркулярної економіки і її елементів, а по-друге, – у взаємодії з державою і бізнесом з питань формування інституційних умов для розвитку циркулярної економіки і виробництв із замкнутим циклом. Про це говорять численні автори, серед яких слід відзначити наступних: І. Зварич, І. Міхно, Ю. Орловська, Є. Сисоєва та ін. Наприклад, Технологічний університет Наньян взаємодіє з дослідним центром ARTC для швидкого створення технологій промислового застосування ремануфактурінга. Крім цього університети створюють програми навчання фахівців виробництв із замкнутим циклом, наприклад, в Шотландії створено університет ремануфактурінга (SIR), який є одним з глобальних центрів передового досвіду ремануфактурінга і спрямований на збільшення інновацій стосовно відновлення продукції.

Слід при цьому відмітити, що механізми державного регулювання формування та розвитку циркулярної економіки все ще потребують подальшої розробки.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення порівняльного аналізу специфіки державного регулювання формування та розвитку циркулярної економіки.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення низки таких завдань:

- розглянути передовий досвід формування умов для розвитку циркулярної економіки;
- проаналізувати розвиток ремануфактурінга і екологічного дизайну продукції як ключових компонентів циркулярної економіки;
- виокремити умови створення умов і стимулів для повторного використання і відновлення продукції.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз циркулярної економіки, проекти впровадження її окремих елементів і розробка стратегії її розвитку в цілому є актуальними питаннями для України в зв'язку з істотними екологічними проблемами, серед яких можна виділити наступні:

- за даними офіційного обліку, в Україні накопичено близько 35 млрд. т відходів, обсяг яких щорічно збільшується на 5 млрд. т; на додаток до цього, 8–9 млн. т припадає на нецентралізованих вивезення твердих комунальних відходів (далі – ТКО) з похованням на неконтрольованих звалищах; обсяг небезпечних відходів на душу населення в 4 рази перевищує рівень, характерний для країн, що входять до ЄС;

- більше 90% всіх ТКО, що утворюються, направляється на поховання; вивезення на сміттєпереробні заводи становить трохи більше 8% від загального обсягу ТКО; організовані полігони і несанкціоновані звалища сумарно займають площу в 47,7 тис. га, що еквівалентно чверті площ українських заповідників;

- ключовим фактором істотного навантаження на навколишнє середовище служить неприпустимо високий рівень матеріаломісткості економіки й її сировинна спеціалізація; на частку видобутку, виробництва, переробки, транспортування природного сировини припадає 87% викидів парникових газів, 76% шкідливих викидів в атмосферу, 77% скидів забруднених вод і 97% промислових відходів від загального їх обсягу утворюються;

- економічні втрати і збитки, зумовлені забрудненням навколишнього середовища і погіршенням якості природних ресурсів, в країні досягає 4-6% ВВП, а з урахуванням негативних наслідків для здоров'я людей – 10-15 % ВВП [1; 5].

Глобальні екологічні проблеми, які проявляються в Україні і що вимагають негайного вирішення, можуть бути подолані за допомогою розвитку циркулярної економіки. Однак лише в 2015 році уряд України звернув увагу на формування сучасної схеми поводження з відходами, як невід'ємного кроку на шляху до циркулярної економіки.

Розглянемо передовий досвід формування умов для розвитку циркулярної економіки.

Так, в ЄС був запущений Проект Європейської мережі ремануфактурінга (ERN) в 2015 році, який був спрямований на здійснення взаємодії уряду, виробників і наукової спільноти для розвитку ремануфактурінга в регіоні, за допомогою досліджень ринку, збору і аналізу кращих практик і моделей бізнесу. Також в ЄС прийнято ряд ініціатив державою і приватними особами, серед яких виділяються наступні:

- пакет по циркулярній економіці, опублікований в 2014 році, який включає в себе загальну комунікацію COM(2014)398, в якій запропоновані зміни в аспектах шести директив ЄС щодо відходів COM(2014)397, а так само передбачає заходи по стійкості будівель (COM(2014)445), екологічної зайнятості (COM(2014)446) та інші екологічні дії (COM(2014)440);

- реалізація дорожньої карти для ресурсозбереження в ЄС (COM(2011)571), Сьома програма дій ЄС з навколишнього середовища – 7th EAP (Decision No 1386/2013/EU) і рекомендації для платформи по ресурсоефективності Європи (EREP);

- робота на період після 2015 року програми розвитку і розробки глобальних цілей в області сталого розвитку;

- реалізація стратегії «Європа 2020», в тому числі відповідних дорожніх карт і флагманських ініціатив щодо підвищення ефективності використання ресурсів, (Innovation Union , Industrial Policy, Skills and Jobs);

- участь в Союзі G7 (G7 Alliance) за ефективністю використання ресурсів [2; 4].

Взаємодія між представленими вище ініціативами знижує бар'єри на шляху трансформації лінійної економіки в циркулярну форму.

Так, одним з пріоритетних напрямів діяльності в рамках G7 є розвиток ремануфактурінга і екологічного дизайну продукції, що є ключовими компонентами циркулярної економіки. Однією з основних цілей Сьомої програми дій по навколишньому середовищу ЄС є підвищення ефективності використання ресурсів, формування зеленої економіки, що також в повній мірі відповідає завданням формування циркулярної економіки. Крім того, Пакет по циркулярній економіці, прийнятий в 2014 році, служить погодженням різних нормативно-законодавчих актів, а також зниження протиріч між прийнятими програмами та ініціативами. В цей Пакет включено План дій, який охоплює весь виробничо-господарський цикл, починаючи від виробництва і споживання продукції і завершуючи утилізацією відходів та ринком вторинної сировини, а зміну нормативно-правового регулювання порядку поводження з відходами з високими цільовими показниками. Серед цих показників можна виділити утилізацію 65% побутових відходів і 75% пакувальних матеріалів до 2030 року, скорочення площ звалищ на 10% тощо. Все це свідчить про те, що План дій спрямований на залучення широкого кола зацікавлених сторін в різних секторах, а також не тільки країн-членів ЄС, а й інших держав [2; 3].

У формуванні циркулярної економіки і розвитку її принципів на практиці активну роль грають учасники низки неурядових ініціатив і організацій, до яких відносяться фонд Еллен Макартур, організація the Dutch Circle, дослідницька програма Європейського Союзу Horizon 2020 й ін.

Уряд Сінгапуру також фінансує розвиток ремануфактурінга. Так, в 2012 був організований Центр ARTC для розробки кращих технологій і можливостей відновлення. Кілька провідних транснаціональних корпорацій, таких як Rolls-Royce, Siemens Industry, ABB, TruMarine і JPT Electronics підписали меморандум про співпрацю з ARTC для спільної роботи над вирішенням технологічних завдань ремануфактурінга в аерокосмічній, нафтовій і газовій, морській, енергетичній та автомобільній промисловості. Малазійський уряд так само фінансував дослідження ринків для розвитку ремануфактурінга і промисловості в своїй країні. Уряд Китаю розвиває концепцію циркулярної економіки в якості життєво важливої стратегії для досягнення цілей сталого розвитку [4; 5].

Все це вказує на зростаючу увагу до розвитку циркулярної економіки з боку урядів і неурядових організацій у багатьох країнах, що обумовлено високими позитивними екологічними, соціальними й економічними ефектами.

По суті, діюча схема поводження з відходами та продукцією, що відслужила, спрямована на підтримку і розвиток циркулярної економіки, тому що включає в себе основні її елементи, за допомогою яких формується замкнений життєвий цикл продукту, за винятком захоронення на полігонах. Варто зазначити, що законодавство в ЄС формувалося довгі роки, перша Рамкова Директива щодо відходів 75/442/ЄЕС була прийнята 15 липня 1975 року, а загальні установки Європейського Союзу з питань екології та ресурсоспоживання (до яких відноситься і поводження з відходами) викладені в установчому договорі ЄС ще в 1957 році. При цьому обов'язковими до виконання всіх нормативів стають лише кілька років потому для можливості економічної і технічної підготовки підприємств.

Удосконалення системи управління відходами було визнано головною проблемою в галузі охорони навколишнього середовища в кінці першого – початку другого тисячоліття, тому в ЄС перші заходи були спрямовані на безпечне розміщення відходів на наявних полігонах, і в 1999 році було прийнято Директиву 99/31/ЄС «Про поховання відходів на полігонах». Але вже в 2008 році в Директиві 2008/98/ЄС «Про відходи» основним принципом стало запобігання утворенню відходів [1; 4].

Наступною метою стало створення умов і стимулів для повторного використання і відновлення продукції. На це був орієнтований ряд законодавчих нормативно-правових актів, до яких відносяться Директива 2000/53/ЄС про транспортні засоби, що відслужили, та Директива 2012/19/ЄС про електронне обладнання.



У сучасних умовах вирішення даного завдання сприяє прийняттю нової версії міжнародного стандарту екологічного менеджменту ISO 14001:2015 року, в якому зроблено акцент на концепції життєвого циклу продукції з урахуванням можливості її використання або відновлення по завершенню експлуатації.

У зв'язку з тим, що не всі види продукції підлягають відновленню і повторному використанню, непридатні для цих цілей продукти потрібно переробити для отримання сировини. І ще в 1994 році була прийнята Директива 94/62/ЄС, яка наказувала здійснити переробку до 2008 року: 50% – металу, 60% – скла, паперу/картону, 22,5% – пластмаси. У підсумку, сьогодні деякі види продукції, наприклад, автомобільні акумулятори, повинні бути перероблені на 100% [2; 4].

Та частина у використанні продукції та відходів, яка не придатна для переробки, згідно сформованої в ЄС схеми поводження з відходами, має бути використана для отримання енергії та добрив шляхом спалювання або спрямована на компостування. Тому в 2000 році була прийнята Директива Європейського Парламенту та Ради Європи 2000/76/ЄС «Про спалювання відходів», де були встановлені гранично допустимі норми викидів для сміттєспалювальних заводів. І тільки в разі вичерпання можливостей, пов'язаних із застосуванням всіх перерахованих методів, відходи в ЄС повинні бути очищені і знешкоджені, а після поховані на полігоні, що, однак, не відноситься до процесів циркулярної економіки і підлягає скасуванню при поширенні її принципів.

**Висновки.** У цілому, проведене дослідження дозволяє отримати такі висновки.

1. Розглянути передовий досвід формування умов для розвитку циркулярної економіки. Показано, що в ЄС був запущений Проект Європейської мережі ремануфактурінга (ERN) в 2015 році, який був спрямований на здійснення взаємодії уряду, виробників і наукової спільноти для розвитку ремануфактурінга в регіоні, за допомогою досліджень ринку, збору і аналізу кращих практик і моделей бізнесу. Також в ЄС прийнято ряд відповідних ініціатив державою і приватними особами.

2. Проаналізовано розвиток ремануфактурінга і екологічного дизайну продукції як ключових компонентів циркулярної економіки. Підкреслено, що однією з основних цілей Сьомої програми дій по навколишньому середовищу ЄС є підвищення ефективності використання ресурсів, формування зеленої економіки, що також в повній мірі відповідає завданням формування циркулярної економіки. Крім того, Пакет по циркулярній економіці, прийнятий в 2014 році, служить погодженням різних нормативно-законодавчих актів, а також зниження протиріч між прийнятими програмами та ініціативами.

3. Виокремлено умови створення умов і стимулів для повторного використання і відновлення продукції. Зазначено, що на це був орієнтований ряд законодавчих нормативно-правових актів, до яких відносяться Директива 2000/53/ЄС про транспортні засоби, що відслужили, та Директива 2012/19/ЄС про електронне обладнання.

У сучасних умовах вирішення даного завдання сприяє прийняттю нової версії міжнародного стандарту екологічного менеджменту ISO 14001:2015 року, в якому зроблено акцент на концепції життєвого циклу продукції з урахуванням можливості її використання або відновлення по завершенню експлуатації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Зварич І. Циркулярна економіка і глобалізоване управління відходами. Журнал європейської економіки. 2017. Том 16. № 1(60). С. 41–57.
2. Бурмистров В.А., Исмадиева Б.А., Максимов И.А. Анализ статуса перехода развитых стран на принципы циркулярной экономики. Стандарты и качество. 2018. № 8. С. 40–43.
3. Міхно І.С. Методи утилізації відходів. Світовий досвід. Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2015. № 2. С. 68-78.
4. Орловська Ю.В., Яковишина Т.Ф., Орловський Є.С. Зелене будівництво як складова політики ЄС щодо розвитку циркулярної економіки. Східна Європа : економіка, бізнес та управління. 2016. № 5 (05). С. 365-371.
5. Сысоева Е.А. Циркулярная экономика в контексте устойчивого развития. Проблемы современной экономики. Экономика и экология. 2018. № 2(70). С. 199–204.

#### **References:**

1. Zvarych, I. (2017). Cyrkulyarna ekonomika i globalizovane upravlinnya vidhodamy [Circular economy and globalized waste management]. Zhurnal yevropejskoyi ekonomiky, 16, 1(60), 41–57.
2. Burmistrov, V.A., Ismadieva, B.A. & Maximov, I.A. (2018). Analysis of the status of the transition of developed countries to the principles of circular economics. Standards and quality, 8, 40-43.
3. Michno, I.S. (2015). Metody utylizaciyi vidxodiv. Svitovyj dosvid [Waste management methods. World experience]. Ekonomika, finansy, menedzhment: aktualni pytannya nauky i praktyky, 2, 68-78.
4. Orlovska, Yu.V., Yakovyshyna, T.F. & Orlovskyy, Ye.S. (2016). Zelene budivnytvo yak skladova polityky EU shhodo rozvytku cyrkulyarnoyi ekonomiky [Green building as a component of EU policy on the development of a circular economy]. Sxidna Yevropa : ekonomika, biznes ta upravlinnya, 5(05), 365-371.
5. Sysoeva, E.A. (2018). Circular economics in the context of sustainable development. Problems of modern economics Economics and ecology, 2(70), 199-204.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-17

УДК 351, 352/354

*Прошук Е.П., аспірант ПНУ імені Василя Стефаника, м. Івано-Франківськ,  
ORCID: 0000-0001-8802-2439*

*Proshchuk E., PhD student of the Department of Management and Business  
Administration Vasyl Stefanyk Precarpathian National University,  
Ivano-Frankivsk*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ**

### **EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATIVE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES OF THE PHYSICAL CULTURE AND SPORT**

*З метою формування ефективних методів публічного управління фізичною культурою та спортом на національному рівні у статті було проаналізовано нормативно-правове підґрунтя розвитку спорту у провідних країнах світу. Визначено результативність національних систем управління фізичною культурою та спортом, виділено кращі світові практики. Визначено кращі світові практики та шляхи їх адаптації до вітчизняної специфіки розвитку публічного управління фізичною культурою та спортом.*

**Ключові слова:** *публічне управління, світовий досвід, теоретико-методичні підходи, фізична культура та спорт.*

*In order to form effective methods of public management of physical culture and sports at the national level, the article analyzed the legal basis for the development of sports in the leading countries of the world. The effectiveness of national management systems for physical culture and sports is determined, the best world practices are identified. The best world practices and ways of their adaptation to the domestic specifics of the development of public management of physical culture and sports are identified.*

**Key words:** *public administration, world experience, theoretical and methodological approaches, physical culture and sports.*

**Постановка проблеми.** Розвиток фізичної культури та спорту має важливу суспільну складову. Спорт реалізовую гуманітарну, соціальну, економічну та політичну функції, є основою формування ефективної молодіжної політики, забезпечує зниження соціальних видатків бюджету на медицину, мінімізує економічні наслідки, викликані професійними захворювання у працездатного анселення, сприяє зростанню працездатності та забезпечує

позиціонування країни як повноправного партнера міжнародної спільноти, туристичний та просвітницький центр. Велика роль фізичної культури та спорту у суспільному розвитку визначає пріоритетність цієї галузі для системи публічного управління. Проте, доцільно визначити окремі проблемні аспекти розвитку фізичної культури та спорту в Україні. Серед головних проблем галузі доцільно визначити недостатній рівень фінансування, що визначається залишковим принципом фінансування фізичної культури та спорту, незважаючи на пріоритетність у системі суспільного розвитку. Причиною такої ситуації є розгляд можливостей фінансування галузі лише за рахунок видатків бюджетів різних рівнів, а не через налагодження ефективної системи залучення інвестицій шляхом координації зусиль публічного, приватного та громадського сектору. Спорт завжди має залишатися поза політикою, проте на глобальному та національному рівнях спорт часто виступає інструментом політичних ігор та політичної боротьби, що є неприпустимим та має бути визначене на рівні національної законодавчої системи із базовими принципами безпеки спортсменів, учасників професійних та аматорських змагань, вітчизняних та закордонних вболівальників. Глобальною проблемою є забезпечення чесності та прозорості проведення спортивних змагань, як на рівні неупередженого суддівства, так і шляхом виявлення та зняття із змагань спортсменів, що приймали допінг. Інклюзія фізичної культури та спорту є пріоритетом розвинених демократичних країн, адже постулат «спорт для всіх» має бути забезпечений на практичному рівні. Ці та ряд інших проблем визначають негативні сторони та подальші можливості до розвитку спорту в Україні, що можливо забезпечити шляхом побудови ефективної системи нормативно-правового забезпечення публічного управління фізичною культурою та спортом, розробкою ієрархічної структури управління її розвитком на рівні органів державної влади. Досягнення поставлених цілей та завдань визначає необхідність оцінки, аналізу та імплементації провідного міжнародного досвіду у національну систему публічного управління фізичною культурою та спортом.

**Постановка завдання.** Отже, актуальність описаної вище проблематики розвитку фізичної культури та спорту визначає мету статті: аналізі та пошук шляхів імплементації провідного світового досвіду побудови організаційно-ієрархічної структури управління фізичною культурою та спортом на рівні органів публічної влади. Відповідно до поставленої мети реалізуються наступні завдання:

- проаналізовано тенденції розвитку публічного управління у системі розвитку фізичної культури та спорту,
- проведено ретроспективний аналіз нормативно-правового забезпечення процесів розвитку фізичної культури та спорту,
- визначено базові пріоритети провідного світового досвіду розвитку фізичної культури та спорту на рівні публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Висока актуальність дослідження викликає увагу авторів до дослідження. Концептуальні науко-дослідницькі роботи, що стосуються проблематики публічного управління розвитком фізичної культури та спорту розглядалися у монографії С.М. Домбровської, С.А. Вавренюк, В.В. Палюх, що визначали окремі аспекти державного регулювання фізичної культури та спорту [1]. Дисертаційне дослідження І.Л. Гасюка привчене питанням державного регулювання розвитку галузі, що визначають концептуальні питання розробки та практичного застосування механізмів публічного управління [2]. Питанням розробки організаційно-правових механізмів управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг присвячене дослідження І.Є. Рибчич [3]. Для імплементації кращих практик світового досвіду формування нормативного законодавства було проаналізовано наступні нормативні документи: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська Хартія спорту для всіх, Спортивна Хартія Європи, Кодекс спортивної етики [4-8]. Аналіз періодики та нормативної бази дозволив зробити висновки відносно практичних рекомендацій щодо імплементації пріоритетних завдань розвитку фізичної культури та спорту у вітчизняну систему нормативного регулювання процесів публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Провідний міжнародних досвід розвитку фізичної культури та спорту спрямований на пошук кращих практик нормативно-правового та організаційно-адміністративного забезпечення реалізації механізмів публічного управління у галузі. Ефективність управлінських процесів у сфері розвитку спорту доцільно визначити шляхом аналізу результатів держави на міжнародних змаганнях, їх системністю, тобто аналізуючи не одноразові показники, а саме тенденції результатів. Провідними міжнародними змаганнями, що об'єднують більшість видів спорту та країн світу є літні та зимові Олімпійські ігри. Це світові змагання, які мають глибоку історію та потужні історичні традиції, спрямовані на об'єднання народів навколо єдиної мети – популяризації спорту, формування толерантного ставлення та поваги один до одного, забезпечення миру, культурного обміну. Олімпійські ігри визначають роль спорту у реалізації Концепції сталого розвитку ООН, зокрема у цілях співпраці, миру та правопорядку, соціальних гарантій. Отже, для вибору об'єктів аналізу міжнародного досвіду автором проаналізовано статистичні дані результативності країн світ у олімпійських змаганнях шляхом оцінки загального медального заліку, окремо медальних заліків за літніми та зимовими олімпійськими іграми, та окремо за рівнем медалей – золоті, срібні, бронзові. Вихідні дані для аналізу представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Результати зимових та літніх олімпійських ігор з 1898 по 2020 рр. [1]

№ з/п	Держава	Літні ігри				Зимові ігри				Всього			
		Золото	Срібло	Бронза	Всього	Золото	Срібло	Бронза	Всього	Золото	Срібло	Бронза	Всього
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	США	976	758	666	2400	87	95	71	253	1063	853	737	2653
2	Велика Британія	236	272	272	780	9	3	10	22	245	275	282	802
3	Франція	202	223	246	671	27	27	40	94	229	250	286	765
4	Німеччина	174	182	217	573	70	72	48	190	244	254	265	763
5	Італія	198	166	185	549	37	32	37	106	235	198	222	655
6	Швеція	143	164	176	483	48	33	48	129	191	197	224	612
7	НДР	153	129	127	409	39	36	35	110	192	165	162	519
8	Китай	201	144	128	473	9	18	17	44	210	162	145	517
9	Росія	133	122	143	398	36	29	26	91	169	151	169	489
10	Угорщина	167	144	165	476	0	2	4	6	167	146	169	482
11	Австралія	138	153	177	468	5	1	3	9	143	154	180	477
12	Фінляндія	101	84	117	302	41	59	56	156	142	143	173	458
13	Норвегія	56	49	43	148	107	106	90	303	163	155	133	451
14	Японія	130	126	142	398	9	13	15	37	139	139	157	435

За результатами аналізу статистичних даних було визначено, що тенденції високих результатів, що мають систематичний характер притаманні США та країнам Європейського Союзу. Відповідно ці країни були обрані для проведення подальшого аналізу. Шляхом оцінки нормативно-правового забезпечення розвитку спорту в США та ЄС були визначено базові пріоритети національних систем публічного управління фізичною культурою та спортом, що зведені на схемі рис. 1.

Пріоритети публічного управління розвитком фізичної культури та спорту є базисом формулювання системи міжнародних нормативних документів.

Основою міжнародного законодавства, що регламентує питання розвитку фізичної культури та спорту є право людини на заняття спортом та забезпечення здорового способу життя, що є обов'язковим держави. Базові права та людини на фізичну активність зведені до Загальної декларації прав людини ООН [4] та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5], де ви-

значено, що «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, необхідне підтримки здоров'я та добробуту її та її сім'ї» [4].



Рис. 1. Пріоритети системи публічного управління фізичною культурою та спортом США та країн ЄС [2-3]

На основі імплементації базових прав та свобод людини та громадянина країнами ЄС було розроблено та впроваджено на практиці Європейську хартію зі спорту для всіх, що визначає питання інклюзивності спортивного розвитку у всіх сенсах цього слова. Європейська спортивна Хартія, що визначила європейські пріоритети розвитку спорту є наступним основоположним нормативним документом, базові концепції якого можна звести до наступних елементів, що розглядаються нормативним документом – рис. 2.

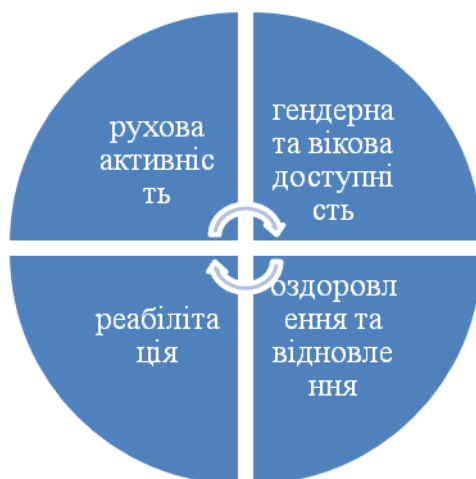


Рис. 2. Елементи регламентування Європейської спортивної Хартії [6]

Формування толерантності та культурний обмін, що були визначені як пріоритети розвитку спорту, лягли в основу формування Кодексу спортивної етики, що, зокрема, регламентує поведінку спортсменів та суддів у період змагань, поведінку вболівальників, базується на принципах чесності, рівності та об'єктивності. Має відповідні пріоритети, сформульовані на рис. 3.



Рис. 3. Пріоритети Кодексу спортивної етики [8]

Аналізуючи міжнародне та європейське законодавство у сфері фізичної культури та спорту доцільно визначити, що провідні країни світу розглядають систему публічного управління галуззю через призму надання адміністративних послуг із фізичної культури та доступу до спорту. Відповідно базові пріоритет сформовані навколо цінностей людини, її вимог та запитів. Система пріоритетів з орієнтацією на людину сформувалася лише після Другої світової війни, тоді ж спорт почав розглядатися як форма бізнесу, що визначило комерційну складову його розвитку та необхідність розробки нормативних документів у сфері регулювання бізнес-процесів у спорті для їх прозорості, чесності та неупередженості.

Розглядаючи нормативне забезпечення процесів розвитку спорту у країнах ЄС можна визначити наступні пріоритети – рис. 4.

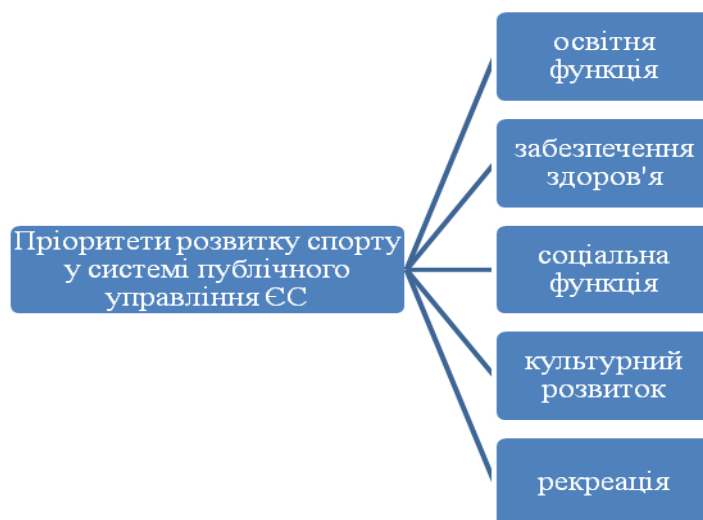


Рис. 4. Пріоритети нормативного забезпечення процесів публічного управління фізичної культури та спорту ЄС [1]



Ретроспективний аналіз нормативного забезпечення розвитку спорту представлений на рис. 5.

Загальна декларація прав людини	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначає базові права людини, зокрема на комфортне життя, нормальний життєвий рівень, соціальне обслуговування та підтримку здоров'я себе та членів своєї родини</li></ul>
Конвенція захисту прав людини і основоположних свобод	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначає право людини на забезпечення життя та здоров'я, надання соціальних послуг</li></ul>
Європейська хартія зі спорту для всіх	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначення серед базових пріоритетів розвитку спорту доступність для всіх категорій населення</li></ul>
Європейська спортивна Хартія	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначення функцій спорту, які полягають у оздоровленні, реабілітації, рекреації, відновлення фізичних та психічних сил людини</li></ul>
Кодекс спортивної етики	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначає доступність спорту, забезпечення можливості для всіх покращувати свої навички та спортивні результати, спорт поза політикою, безпека спортсменів та попередження фінансових махінацій</li></ul>
Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначає норми та правила організації спортивних змагань, необ'єктивного суддівства, безпеки проведення спортивних змагань тощо</li></ul>
Антидопінгова конвенція	<ul style="list-style-type: none"><li>• спрямована на регламентування та відповідальність спортсменів та спортивних організаторів за вживання заборонених препаратів</li></ul>
Робочі плани ЄС щодо розвитку спорту	<ul style="list-style-type: none"><li>• визначає нагальні проблеми розвитку спорту та засоби його розвитку</li></ul>

Рис. 5. Провідний досвід нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури та спорту [4-8]

Таким чином, розвиток фізичної культури та спорту, враховуючи його важливе суспільне значення є одним із пріоритетів публічного управління. Відтак, важливо забезпечити комплексність та системність нормативного забезпечення реалізації механізмів публічного управління з метою ефективного розвитку фізичної культури та спорту на національному та глобальному рівнях.

**Висновки.** Отже, у ході проведеного аналізу у статті було визначено тенденції розвитку публічного управління у системі розвитку фізичної культури та спорту. Проведення ретроспективного аналізу нормативно-правового забезпечення процесів розвитку фізичної культури та спорту дозволило прослідити формування основних пріоритетів суспільного розвитку, вимог до галузі та нормативної імплементації у законодавстві. Визначено базові пріоритети провідного світового досвіду розвитку фізичної культури та спорту на рівні публічного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Домбровська С.М., Вавренюк С.А., Палюх В.В. Державне регулювання фізичної культури та спорту в Україні: монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 313 с.

2. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис ... д-ра наук з держ. управління. Київ, 2013. 36 с.

3. Рибчич І.Є. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг в державі // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. 2018 , Вип. № 42. С. 191-197.

4. Загальна декларація прав людини, Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text/).

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text/).

6. Європейська Хартія спорту для всіх. Council of Europe. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16804c9dbb>. Режим доступу:

7. Спортивна Хартія Європи. URL: <http://lib.sportedu.ua/GetText.idc?TxtID=1542>.

8. Кодекс спортивної етики. Комітет міністрів Ради Європи. URL: <http://ww.roc.n^eaiWfair-plau/documents/sportivny-kodeks-feyr/>.

### References:

1. Dombrovskaya S.M., Vavrenyuk S.A., Palyukh V.V. State regulation of physical culture and sports in Ukraine [Derzhavne rehuliuвання fizychnoi kultury ta sportu v Ukraini]: monograph. Kharkiv: NUTSZU, 2020. 313 p.

2. Gasyuk I.L. Mechanisms of state management of physical culture and sports in Ukraine [Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia fizychnoiu kulturoiu ta sportom v Ukraini]: author's ref. dis ... Dr. of Science from the state. management. Kyiv, 2013. 36 p.

3. Rybchych I.E. Organizational and legal mechanisms of management of the system of providing physical culture and sports services in the state [Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy upravlinnia systemoiu nadання fizkulturno-sportyvnykh posluh v derzhavi] // Effectiveness of public administration: collection. Science. work. 2018, Vip. № 42. pp. 191-197.

4. Universal Declaration of Human Rights [Zahalna deklaratsiia prav liudyny], Adopted and promulgated by UN General Assembly Resolution 217 A (III) of December 10, 1948. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text/).

5. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod], ratified by Law № 475/97-VR of July 17, 1997. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

6. European Charter for Sport for All [Yevropeiska Khartiia sportu dlia vsikh]. Council of Europe. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16804c9dbb>.

7. Sports Charter of Europe [Sportyvna Khartiia Yevropy]. URL: <http://lib.sportedu.ua/GetText.idc?TxtID=1542>.

8. Code of sports ethics [Kodeks sportyvnoi etyky]. Committee of Ministers of the Council of Europe. URL: <http://ww.roc.n^eaiWfair-plau/documents/sportivny-kodeks-feyr/>.

*Чурилов В.В., здобувач НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID ID: 0000-0002-9483-430X*

*Churylov V., postgraduate student of the National University of Civil  
Defense of Ukraine, Kharkiv*

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПРОЕКТАХ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

### **WORLD EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE PROJECTS**

*Визначено, що з моменту початку світової фінансової кризи восени 2008 року, інвестиційний процес з використанням форм ППП в Україні істотно сповільнився. Відбулося скорочення частки коштів, що виділяються. Інвестиційним фондом України, значно уповільнився розвиток вже запущених проектів і поставлено під сумнів своєчасний початок нових масштабних проектів. В транспортній інфраструктурі в значною мірою це пов'язано зі зниженням зборів у державний і регіональні дорожні фонди, яке в свою чергу обумовлено зниженням попиту на паливо з боку економіки і населення. Це призводить до істотного зниження обсягу акцизів, які є основним джерелом для формування цих фондів.*

**Ключові слова:** державне регулювання, публічно-приватне партнерство, будівництво, інвестиційний процес, фінансова криза, транспортна інфраструктура, інфраструктурні проекти.

*It is determined that since the beginning of the global financial crisis in autumn 2008, the investment process using PPP forms in Ukraine has slowed down significantly. There was a reduction in the share of funds allocated. According to the Investment Fund of Ukraine, the development of already launched projects has slowed down significantly and the timely start of new large-scale projects has been called into question. In the transport infrastructure, this is largely due to lower tolls in state and regional road funds, which in turn is due to lower demand for fuel from the economy and the population. This leads to a significant reduction in excise duties, which are the main source for the formation of these funds.*

**Key words:** public regulation, public-private partnership, construction, investment process, financial crisis, transport infrastructure, infrastructure projects.

**Постановка проблеми.** З моменту початку світової фінансової кризи восени 2008 року, інвестиційний процес з використанням форм ППП в Ук-

раїні істотно сповільнився. Відбулося скорочення частки коштів, що виділяються. Інвестиційним фондом України, значно уповільнився розвиток вже запущених проектів і поставлено під сумнів своєчасний початок нових масштабних проектів. В транспортній інфраструктурі в значною мірою це пов'язано зі зниженням зборів у державний і регіональні дорожні фонди, яке в свою чергу обумовлено зниженням попиту на паливо з боку економіки і населення. Це призводить до істотного зниження обсягу акцизів, які є основним джерелом для формування цих фондів. При вивченні проблем ППП прийнято посилалися на зарубіжний досвід створення подібного виду проектів. Однак Україна володіє певним досвідом в цій сфері економічної діяльності, обумовленим українською специфікою і менталітетом українських підприємців. Вивчення та аналіз національного досвіду дозволяє виявити основні етапи і закономірності розвитку ППП, а облік негативних моментів дозволить підвищити ефективність їх функціонування на сучасному етапі економічного розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні проблемні питання, пов'язані з облаштуванням інфраструктури на автомобільних шляхах, діяльністю міжнародних автомобільних перевізників висвітлювались у наукових працях вчених Новікова А.М; Воркут Т.А.; Прокудін Г.С. та багатьох інших. В даний момент існує ряд досліджень та напрацювань стосовно шляхів підвищення ефективності функціонування міжнародних перевізників; реалізації ряду заходів державного регулювання реалізації публічно-приватного партнерства в проектах транспортної інфраструктури, що сприятиме комфортному пересуванню дорогами України.

**Постановка завдання.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення особливостей світового досвіду державного регулювання реалізації публічно-приватного партнерства в проектах транспортної інфраструктури.

**Виклад основного матеріалу.** До завдань такого дослідження можна віднести:

- дослідження історичних етапів розвитку ППП в Україні;
- дослідження специфічних форм і умов активної взаємодії підприємців та публічної влади;
- проведення оцінки і врахування тенденцій і чинників розвитку ППП на кожному з етапів.

Найбільшу суму іноземного капіталу вклала в концесійні проекти Німеччина і Англія, а також інші країни Західної Європи. Створення підприємств ППП з іноземними компаніями в цей період часу сприяло вирішенню геополітичних завдань щодо зміцнення обороноздатності держави, що дозволило СРСР в подальшому здобути перемогу в Другій світовій війні [1, с. 105]. Негативним моментом такого узконаправленого співпраці СРСР із зарубіжними країнами можна назвати накопичення диспропорцій в

економіці, зниження життєвого рівня для певних регіонів і верств населення, що призвело до відсутності повноцінно сформованого середнього класу, відтоку наукової і творчої еліти за межі країни. Відсутність великого числа інфраструктурних проектів в галузі будівництва, транспорту і зв'язку для країни, що займає найбільші в світі території, привело до створення диспропорцій в їх соціально-економічному розвитку і деградації окремих територій, що, в кінцевому підсумку, призвело до розпаду країни в кінці ХХ ст.

Ще однією закономірністю ППП в українських умовах є активне залучення до партнерства іноземних інвесторів. Дана тенденція починається з часів Івана Грозного і в значній мірі продовжується в даний час. Розвиток форм і механізмів міжнародної взаємодії здійснюється за наступними напрямками [2]:

1. Делегування державою функцій і завдань щодо застосування ППП бізнес-партнерам не тільки в разі великомасштабних проектів, але і середніх, але необхідних для розвитку регіонів, с реалізацією їх на регіональному та муніципальному рівні.

2. Ініціатива зі створення ППП залишиться в руках держави, яке може здійснювати переміщення повноважень по їх управлінню на різні рівні компетенції, включаючи муніципальний рівень.

3. На рівні регіональної влади необхідно впровадження стандартів по забезпечення сприятливого інвестиційного клімату.

Аналіз світового досвіду державного інвестування в проекти транспортної інфраструктури свідчить про обмежену застосовності методів прямого державного фінансування. З іншого боку, на основі світового досвіду відомі альтернативні форми здійснення інфраструктурних проектів, що мають свої області застосування. Однією з найбільш поширених форм взаємодії держави і підприємницьких структур є ППП, в рамках якого залучаються державні, муніципальні і приватні інвестиції в створення або модернізацію об'єктів дорожнього господарства при керівній ролі держави, що визначає формування цілей і завдань, досягнення соціально-економічних показників і розподіл повноважень для всіх учасників таких проектів. ППП характеризується в них як в якості принципу співпраці держави і бізнесу, так і в якості правової форми такої взаємодії. Вибір конкретної форми ППП залежить від економічної ефективності його реалізації для кожного проекту. Деякі економісти виділяють ряд базових моделей державно-приватного партнерства, ґрунтуючись на критеріях того, яку роль кожен з партнерів виконує щодо власності, управління та фінансування. При цьому виділяють моделі: оператора, кооперації, концесії, контракт життєвого циклу, договірну модель і лізинг [3]:

1. сервісні контракти;
2. оренда і тимчасова передача прав користування;
3. концесійні угоди, контракти життєвого циклу (КЖЦ);

4. акціонування, пайова участь приватного капіталу в державних підприємствах.

В Україні взаємодія бізнесу і держави в формі ППП недостатньо розвинене, що вимагає визначення базових принципів і форм реалізації таких проектів, які в даний час активно розвиваються в наступних напрямках:

- концесійні угоди;
- контракти життєвого циклу;
- операторські контракти;
- інвестиційні угоди на передпроектній стадії.

Незважаючи на те, що є велика кількість схем реалізації проектів ППП, стосовно до транспортної інфраструктури найбільше рас-рення отримали моделі концесійних угод і контрактів життєвого циклу. У світовій практиці на частку концесій припадає близько 80 відсотків від загального числа проектів і понад 70 відсотків від обсягів капітальних і поточних витрат на їх реалізацію [4]. Незважаючи на те, що показник автодоріг, реалізованих в рамках концесійних угод, становить не більше 2-3 % Від їх загальної мережі, за рахунок своїх якісних характеристик вони дуже впливають на соціально-економічний розвиток національних економік. При цьому в деяких державах Південної Америки і Азії на платні дороги, реалізовані в рамках ППП, доводиться до 100% високошвидкісних автомагістралей.

Однак, незважаючи на роз'яснювальну роботу з боку органів державної влади, концесії з великими труднощами вводяться в правовій і господарській обіг в Україні. Це в значній мірі можна пояснити несформованою нормативною базою в області державно-приватного партнерства, низькою щільністю автомобільних доріг у багатьох регіонах України, низькими доходами населення і негативним ставленням суспільства до наявності в Україні платних об'єктів, що виникають після модернізації існуючої дорожньої мережі, побудованої за рахунок бюджетного фінансування [5].

Україна тільки 10 років тому почала формувати законодавчої бази для оформлення відносин концесії, що також позначається на масштабах її реалізації. Головна проблема з державно-приватним партнерством в Україні полягає в тому, що держава, прийнявши законодавчі акти, усунулася від розробки нормативної бази та системи ефективного управління такими проектами. В даний час в Україні для реалізації концесій є тільки два федеральних документа - закон і типову угоду. Важливим стимулом для підвищення ефективності ППП може стати такий інструмент, як контракти життєвого циклу, оскільки їх впровадження в практику дозволить по-новому поглянути на економічні взаємини держави, бізнесу і населення [6].

Проблема функціонування українських доріг і їх вплив на ефективність національної економіки та соціальний стан жителів країни залишається однією з найактуальніших завдань. Економісти розвинених країн небезпідставно стверджують, що дороги є фундаментом економічного розвитку держави і

суспільства. Основою такого твердження є показники економічного і соціального ефекту від розвитку мережі автодоріг. У дорожньому будівництві кожне робоче місце дає можливість організувати в середньому до 10 робочих місць в суміжних галузях народного господарства [7]. Найважливішим питанням, значущим для всіх сфер діяльності дорожнього господарства, є питання надання якісних послуг, що забезпечують конкурентоспроможність галузей економіки і реалізацію можливостей населення в доступному і комфортному повідомленні.

**Висновки.** В умовах, що склалися необхідно здійснювати свій вибір створення платних об'єктів, виходячи з таких стратегій:

- - призупинити виконання по ряду проектів на кілька років, необхідних для виходу української економіки з системної кризи;

- - змінити умови участі в PPP-проектах для держави і приватних інвесторів, з високою ймовірністю збільшують досягнення окупності таких проектів для приватних інвесторів в обумовлені контрактами терміни;

- - підвищити рентабельність проекту для приватних інвесторів за рахунок зниження капітальних і поточних витрат шляхом застосування інноваційних рішень.

Перший варіант може негативно позначитися на темпах розвитку національної економіки і виходу з кризи, оскільки транспортна інфраструктура є одним з головних драйверів її зростання. Другий варіант також не є оптимальним з причини недостатності федерального бюджету. Крім того, в федеральному законі про автомобільні дороги встановлений мінімальний розмір участі в PPP-проектів для приватних інвесторів в обсязі 25% від загального обсягу інвестицій. Таким чином, на наш погляд, найкращим є третій варіант, який передбачає зниження частки капітальних і поточних витрат для приватних інвесторів. Оскільки таке рішення вимагає застосування інноваційних рішень, реалізованих в середньостроковій і довгостроковій перспективі, було прийнято рішення збільшити частку державного фінансування проектів PPP з 80% до 90% [31]. Слід зазначити, що таке рішення суперечить вимогам закону «Про автомобільні дороги», в якому встановлена мінімальна частка приватних інвестицій в PPP-проектах в розмірі 25%, однак інших методів економічного впливу на інвесторів, котрі приймають рішення про участь в таких проектах немає.

#### **Список використаних джерел:**

1. Забаштанський М.М. Концептуальні підходи до формування політики фінансового забезпечення суб'єктів господарювання комунальної сфери// Актуальні проблеми економіки. - № 1(103).- 2018.- С.103-108.

2. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р.

3. Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, що виконують міжнародні автомобільні перевезення// Закон України №2819- IV від



17.09.2005 р.

4. Регламент (ЄС) № 561/2006 Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 року щодо узгодження відповідного соціального законодавства, що регулює відносини в галузі дорожнього транспорту та вносить зміни до Регламентів Ради (ЄЕС) № 3821/85 та (ЄС) № 2135/98 та скасовує Директиву Ради (ЄЕС) № 3820/85 // [http://insat.org.ua/files/menu/law/reg\\_561\\_2006.pdf](http://insat.org.ua/files/menu/law/reg_561_2006.pdf).

5. Регламент (ЄЕС) № 3821/85 від 20 грудня 1985 року щодо реєстру вальних пристроїв на автомобільному транспорті // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_761#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_761#Text).

6. Директива 2006/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 березня 2006 року про мінімальні вимоги до імплементації Регламентів Ради (ЄЕС) № 3820/85 і (ЄЕС) № 3821/85 про соціальне законодавство в галузі дорожньо-транспортних робіт, що припиняє дію Директиви Ради 88/599/ЄЕС // [http://insat.org.ua/files/menu/law/dir\\_2006\\_22.pdf](http://insat.org.ua/files/menu/law/dir_2006_22.pdf)

7. Директива 2002/15/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2002 року про організацію робочого часу осіб, які здійснюють мобільну автотранспортну діяльність // <https://zakon.rada.gov.ua/laws>.

#### **References:**

1. Zabashtanskyi, M.M. (2018), "Conceptual approaches to the formation of the policy of financial support of economic entities", *Aktualni problemy ekonomiky*, vol. 1(103), pp.103-108.

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine " National Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2030", dated May 30, 2018 № 430-г

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), The Law of Ukraine "European agreement on the work of crews of vehicles performing international road transport", №2819-IV of 17.09.2005.

4. Regulation (EC) № 561/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the harmonization of relevant social legislation governing relations in the field of road transport and amending Council Regulations (EEC) № 3821/85 and (EU) № 2135 / 98 and repeals Council Directive (EEC) № 3820/85, available at: [http://insat.org.ua/files/menu/law/reg\\_561\\_2006.pdf](http://insat.org.ua/files/menu/law/reg_561_2006.pdf) (Accessed 14 Jan 2021).

5. Regulation (EEC) № 3821/85 of 20 December 1985 on the register of road transport devices, available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_761#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_761#Text) (Accessed 14 Jan 2021).

6. Directive 2006/22 / EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 laying down minimum requirements for the implementation of Council Regulations (EEC) № 3820/85 and (EEC) № 3821/85 on social legislation in the field of road transport Council Directive 88/599/EEC, available at: [http://insat.org.ua/files/menu/law/dir\\_2006\\_22.pdf](http://insat.org.ua/files/menu/law/dir_2006_22.pdf) (Accessed 14 Jan 2021).

7. Directive 2002/15 / EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 on the organization of the working time of mobile operators, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (Accessed 14 Jan 2021).

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-19

УДК 351, 352/354

*Угоднікова О.І., к.е.н., ХНУМГ імені О.М. Бекетова, м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-2218-0041*

*Uhodnikova O., Phd (economics science), associate professor of the Department of Tourism and Hospitality Business, O.M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv*

## **СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ОЗНАКИ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ**

### **THE ESSENCE AND MAIN FEATURES OF MODERN WORLD TRENDS IN PUBLIC MARKETING**

*Актуальність питання пошуку ефективних механізмів трансформації системи державного управління в Україні визначає увагу до даної проблематики науковців та фахівців-практиків. Проте, одним із найбільш ефективних способів проведення трансформації є аналіз провідного світового досвіду та його імплементація відповідно до вітчизняних реалій. На основі проведеного аналізу розроблені рекомендації щодо особливостей формування системи публічного маркетингу на національному рівні державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, публічний маркетинг, світовий досвід публічного маркетингу

*The urgency of the issue of finding effective mechanisms for the transformation of the public administration system in Ukraine determines the attention to this issue of scientists and practitioners. However, one of the most effective ways to carry out the transformation is the analysis of the leading world experience and its implementation in accordance with domestic realities. Based on the analysis, recommendations have been developed on the peculiarities of the formation of the system of public marketing at the national level of public administration.*

**Key words:** public administration, public marketing, world experience of public marketing.

**Постановка проблеми.** Система державного управління в Україні проходить стадію трансформації. Перехід від пострадянської системи державного управління до елементів кращих європейських практик в Україні досі є процесом незавершеним. Відсутність ефективних механізмів управління трансформаційними процесами, зв'язок системи державного управління із громадським сектором для забезпечення процесів моніторингу і контролю, пошук людиноцентричних підходів до формування системи надання

154

публічних послуг на національному рівні реалізуються недостатньо, а трансформації відбуваються занадто повільно. Отже, пошук ефективних механізмів управління на рівні держави є пріоритетним завданням для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та позиціонування України на світовій арені як повноправного члена демократичного соціуму, конкурентоздатного суб'єкту світових економічних процесів. Імплементация кращого світового досвіду розвитку процесів державного управління відповідно до їх адаптації до специфічних умов розвитку українського суспільства є ефективним механізмом розвитку державності. Окремо доцільно виділити важливість впровадження саме людиноцентричних підходів до побудови системи державного управління, що є одним із пріоритетів системи публічного маркетингу, а саме запропонованої автором до впровадження концепції держави як сталої системи публічного маркетингу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність теми дослідження зумовила увагу авторів до її розробки, зокрема питання розвитку соціально-економічних та суспільно-політичних аспектів маркетингу у системі державного управління присвячені роботи таких науковців: С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Коленов [1], А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук, М. П. Бублій [2], О. О. Труш [3], В. М. Новіков, Н. М. Деєва, Г. А. Дмитренко [4], О. С. Качний [5], Т. В. Стройко, Т. Ф. Гордєєва, О. О. Євдоченко [6]. Проте, світовий досвід впровадження окремих аспектів публічного маркетингу у систему державного управління не є достатньо дослідженим.

**Постановка завдання.** Відповідно до визначення актуальності тематики дослідження у статті поставлено за мету шляхом проведення аналізу кращого світового досвіду організації системи публічного маркетингу визначити механізми, що можуть бути імплементовані у національну систему державного управління. Відповідно до мети статті визначено та досягнуто наступні завдання:

- проаналізувати теоретико-методичні підходи до визначення поняття публічний маркетинг та особливостей його впровадження, ролі і місця у системі державного управління;

- визначити окремі аспекти впровадження публічного маркетингу у світові системи державного управління, акумулювати провідний досвід розвинених країн світу;

- виокремити механізми реалізації системи публічного маркетингу, які можуть бути запроваджені на національному рівні державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління у системі державотворення доцільно розглядати як сукупність управлінських та суспільних процесів. При цьому важливо зазначити, що управлінські процеси у системі державного управління доцільно розглядати як трансформуючі впли-

ви, а суспільні процеси, як передумови впровадження управлінських процесів [1]. Схематично теоретико-методичну модель позиціонування системи державного управління як причинно-наслідкову модель можна представити у вигляді наступної схеми – рис. 1.



Рис. 1. Причинно-наслідкова модель суспільно управлінських процесів у системі державного управління (роблено автором)

Отже, за результатами аналізу причинно-наслідкової моделі суспільно управлінських процесів у системі державного управління, можна зробити висновок, що базується система державного управління як і інші соціально-економічні та суспільно-політичні системи на трьох елементах: вхідна інформації (виклики та запити), трансформації (управлінські рішення, засновані на аналізі вхідної інформації, технологічних аспектах рішення, умовах зовнішнього та внутрішнього середовища тощо) та кінцевих результатах як логічного завершення процесу прийняття управлінського рішення із фінальною стадією підведення підсумків та аналізу результативності.

Система публічного маркетингу у контексті її впровадження у систему державного управління має схожі особливості. Доцільно визначити основні напрями реалізації системи публічного маркетингу [2-4]:

- підвищення привабливості території,
- розвиток інноваційно-інвестиційної активності території,
- побудова певного іміджу території відповідно до аналізу наявного та прихованого потенціалу територій,
- потенціал для можливості ефективного використання ресурсної

складової території шляхом максимізації потенціалу людських ресурсів, в тому числі, менеджерів державного управління,

- формування передумов ділової активності шляхом створення відповідного бізнес-іміджу території,

- забезпечення соціально-економічного розвитку території,

- формування передумов конкурентоспроможності території,

- позиціонування території на зовнішніх ринках та суспільних просторах (міжнародних, транснаціональних, прикордонних, регіональних тощо),

- створення іміджу та позиціонування території як комфортного центру для тяжіння населення,

- позиціонування території як простору надання послуг для жителів території, туристів, інвесторів тощо.

Аналіз систем публічного маркетингу дозволив визначити напрями впровадження даної системи, що акумульовані на рис. 2.

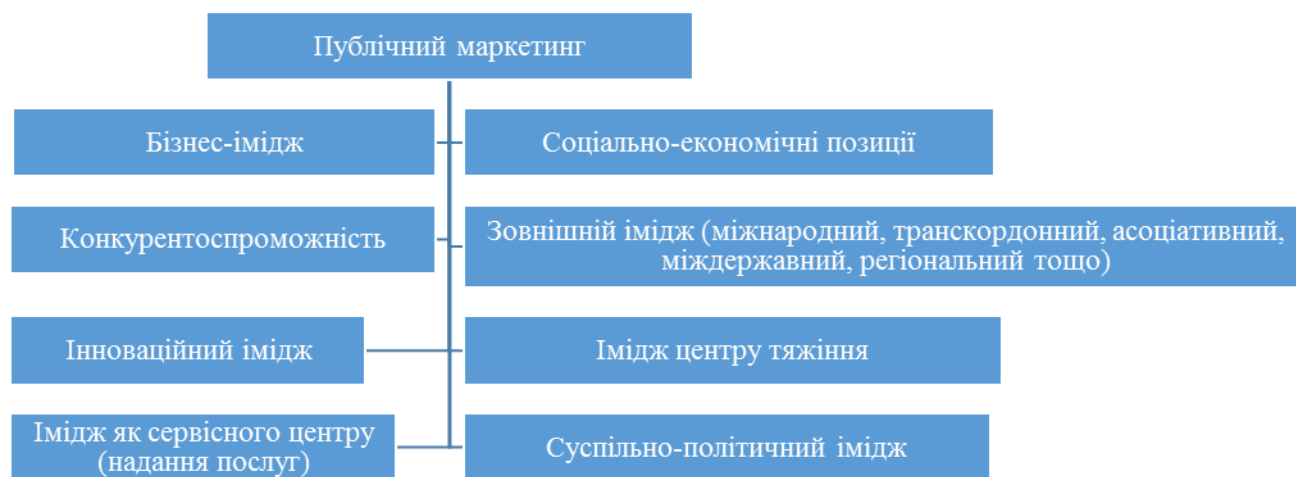


Рис. 2. Напрями впровадження публічного маркетингу (розроблено автором)

Відповідно до аналізу рівнів впровадження систему публічного маркетингу, доцільно визначити окремі завдання для кожного рівня [5-6]:

- підвищення ділової активності,

- соціально-економічний розвиток,

- забезпечення конкурентоспроможності шляхом аналізу потенціалу,

- формування іміджу на зовнішній арені шляхом визначення базових суспільно-політичних та соціально-економічних пріоритетів,

- запровадження інновацій у різні сфери суспільно-економічного життя держави,

- формування комфортних умов проживання населення відповідно до

сучасних вимог до комфортного середовища існування людини,

- надання якісних послуг відповідно до концепції людиноорієнтованого державного управління,

- формування суспільно-політичних пріоритетів та їх дотримання на рівні міждержавної комунікації.

Відповідно до визначених теоретико-методичних підходів до функцій публічного маркетингу у системі державного управління доцільно провести аналіз світового досвіду впровадження публічного маркетингу у систему державотворення. Кращі практики систем державного управління доцільно поділити на групи (моделі), які описують публічний маркетинг, що формувався у різних регіонах світу за схожими характеристиками.

Однією із найбільш розвинених систем публічного маркетингу можна назвати Американську. Американська школа публічного маркетингу схожу на американську систему побудови бізнес-процесів та системи корпоративного управління. У основі побудови системи стоїть показник ефективності, при цьому доцільно визначити, що американські розглядають не лише необхідність максимізації результативності роботи будь-якої управлінської системи, але і враховують мінімізацію витрат на її функціонування та досягнення кінцевих цілей. Важливою відмінністю державного управління в США є чітке взаємоузгодження процесів бюджетування та адміністративного менеджменту, що також відповідає базовому пріоритету максимізації результату за умови мінімізації витрат на його досягнення. Процеси публічного маркетингу у США мають високий ступінь децентралізації, що пояснюється федеративним устроєм держави та широким колом повноважень федеральних та муніципальних органів влади. Незважаючи на складну адміністративну структуру, шляхом раціоналізації процесів державного управління та поділу прав та відповідальності між рівнями влади, в тому числі, публічного маркетингу, вдалося досягти чіткості реалізації функцій різними органами виконавчої влади, що забезпечує публічну конвергенцію. Велика роль демократичних засад у системі публічного маркетингу [7].

Другою моделлю, що також, як і американська визначає демократичні засади пріоритетними, є Англо-Саксонська модель. На відміну від Американської, базовим пріоритетом Англо-Саксонської моделі публічного маркетингу є не результативність, а орієнтація на запити та потреби конкретного індивіда. Базовими пріоритетами для моделі є демократичні принципи, свобода слова, свобода думки, заборона органам державної влади претендувати на персональний простір людини, в той же час, вимога до людини як до члена суспільства дотримуватися встановлених суспільних правил (норм законодавства та етичних норм). Публічний маркетинг у моделі розглядається як процеси, спрямовані на раціоналізацію життєдіяльності людини, де сама система характеризується дихотомічним поділом: споживачі публічних послуг, органи влади, що формують та надають публічні послуги [7].

Протягом ряду історичних періодів система державотворення, а згодом і державного управління Німеччини, суттєво трансформувалася, що дозволило науковцями виділити її у окрему модель. Історичний досвід сформував доволі бюрократичну модель державного управління, яка визначає чіткі функції та завдання системи публічного маркетингу. Концепція «ідеального державного управління» полягає у реалізації базових цінностей німців на практиці: соціальної ринкової економіки, демократичних принципів, легітимного державного управління. Результатом державного управління та публічного маркетингу у моделі є справедливий розподіл матеріальних благ між членами суспільства відповідно до їх ролі у забезпеченні суспільного розвитку [8].

Враховуючи багатий історичний досвід та суттєвий вплив суспільних процесів у Франції на розвиток державотворення як в країні, так і за її межами у інших Європейських країнах та французьких колоніях, доцільно окремо виділити французьку модель публічного маркетингу. Це єдина державна модель, в основі якої лежать пріоритети саме результатів наукової думки у сфері державотворення. Отже, базовими пріоритетами публічного маркетингу є ознаки технократії, гуманізму та плюралізму думок. Роль держави визначається у процесах взаємоузгодження інтересів різних суспільних груп. Висока роль належить процесам децентралізації та лібералізації державної влади [8].

Асоціативна модель державного управління характерна для конфедерацій та асоціацій незалежним держав. Її базові цінності та пріоритети, механізми державного управління та публічного маркетингу можуть бути різні, навіть ступінь лібералізації національних систем у співвідношенні до центрального органу асоціативного управління може відрізнятись. Базовою характеристикою такої моделі є формування єдиної системи цінностей для всіх членів асоціації, які вони намагаються позиціонувати як серед членів асоціації, так і передати на зовнішні суспільні устрої. Прикладом успішної Асоціативної моделі є країни Європейського Союзу. Кожна країна має власну систему державного управління та публічного маркетингу, яка уніфікується до єдиної системи управління – союзних органів влади. Базовими пріоритетами, що є непорушними для країн-членів є демократичні цінності, людиноцентризм та цифровізація процесів публічного маркетингу. Проте, варто зазначити, що ця модель базується не лише на суспільних принципах, але і на економічних важелях, що також яскраво продемонстровано країнами ЄС, у яких відбувається поділ загального бюджету відповідно до потреб країн-учасниць, що іноді носить не тільки соціально-економічний, але і політичний характер.

Акумулювати специфічні характеристики різних моделей публічного маркетингу можна у вигляді наступної таблиці – табл. 1.

## Моделі організації системи публічного маркетингу

Моделі	Ключова характеристика	Повноваження органів влади	Цілі та завдання
Американська модель	Максимізація результатів державного управління при мінімальних витратах ресурсів	Чітко розподілені між органами влади повноваження, що дозволяють забезпечити раціональну ієрархію управління. Високий ступінь децентралізації у зв'язку із федеративним державним устроєм	Аналогічні до бізнес-моделей, орієнтовані на кінцевий результат процеси управління
Англо-Саксонська	Орієнтація на запити та потреби окремого індивіда	Характеризуються дихотомічним поділом: споживання публічних послуг та формування і надання публічних послуг	Створення системи дотримання загальноприйнятих норм та правил поведінки з урахуванням персонального простору індивіда, на який не може претендувати система державного управління
Німецька	Пріоритетом є забезпечення реалізації цінностей у рамках концепції «ідеального державного управління»	Бюрократичні інституції, діяльність яких спрямована на легітимізацію влади та реалізацію базових функцій управління	Забезпечення справедливого розподілу матеріальних благ між членами суспільства відповідно до сформованих суспільних цінностей та ролі кожного індивіда у формуванні процесів суспільного розвитку
Французька	Пріоритетом є технократія та плюралізм	В умовах високого ступеню децентралізації державні органи влади забезпечують гармонізацію інтересів різних суспільних груп	Лібералізація та децентралізація влади призводить до саморегулювання більшості суспільних процесів на принципах верховенства права
Асоціативна	Базовим пріоритетом є пошук ефективних механізмів утримання в межах єдиної інституції незалежних держав шляхом формування спільних цінностей	Асоціативні органи влади формують загальні вектори політичного розвитку держав-учасниць, формування державного управління знаходиться на рівні кожного асоціативного члена окремо	Об'єднання держав за принципом спільних цілей, пріоритетів та цінностей, позиціонування їх на міжнародній арені та поширення даної ідеології на інші соціокультурні простори



Отже, дослідження різних моделей організації системи публічного маркетингу у структурі державного управління дозволило визначити базові вимоги до побудови таких національних систем. Аналізуючи світовий досвід організації систем публічного маркетингу визначено наступні пріоритети для побудови національної системи публічного маркетингу в Україні:

- верховенство права та законодавчих норм;
- взаємоузгодження інтересів різних соціальних груп у колі базових національних цінностей та пріоритетів;
- ефективність та результативність управлінських процесів;
- демократичні цінності;
- права та свободи людини і громадянина;
- справедливість прийняття управлінських рішень, їх об'єктивність та прозорість;
- цілепокладання з метою формування стратегічного вектору розвитку держави;
- розподіл влади та владних повноважень, що особливо актуально в умовах децентралізації влади;
- публічність та доступність органів влади;
- державна влада як сервісний простір;
- доступність та підзвітність публічного маркетингу для всіх категорій населення;
- людиноцентризм, людинорієнтованість;
- доступ до інформації;
- забезпечення раціонального підґрунтя прийняття управлінських рішень у системі публічного маркетингу.

**Висновки.** Отже, у результаті проведеного дослідження було опрацьовано теоретико-методичні підходи до визначення поняття публічного маркетингу та його місця у системі державного управління. Аналіз світового досвіду публічного маркетингу дозволив виділити базові його пріоритети, що можуть бути імплементовані у національну систему державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
2. Дегтяр А.О. Competence management center: resolution of contracts of public governments thanks to information technologies // А.О. Дегтяр, В.Г Ковальчук, М.П. Бублій – Time description of economic reforms, 2021
3. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Центральної Європи. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 1 (28). С. 407–417.

4. Економічні та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури: монографія / В.М. Новіков, Н.М. Деєва, Г.А. Дмитренко та ін./ За заг. ред. В.М. Новікова. URL: [https://www.idss.org.ua/public\\_rus](https://www.idss.org.ua/public_rus).

5. Качний О. С. Зарубіжний досвід формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2. С. 170–174.

6. Стройко Т. В., Гордєєва Т. Ф., Євдоченко О. О. Стратегічні напрями функціонування фінансових інструментів регіональної політики ЄС. Інфраструктура ринку. 2016. Вип. 1. URL: [http://market-infr.od.ua/journals/2016/1\\_2016\\_ukr/7.pdf](http://market-infr.od.ua/journals/2016/1_2016_ukr/7.pdf).

7. Траверсе, О. (2006). Політичне лідерство. Поняття, дискурс, практика. *Віче*, 18. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/332>.

8. Meffert, H., Burmann, C., & Kirchgeorg, M. (2018). *Marketing*. Wiesbaden: Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung. doi: 10.1007/978-3-658-02344-7.

### References:

1. Dombrovskaya SM, Kovregin VV, Pomaza-Ponomarenko AL, Kolenov OM Public administration in the field of security of socio-ecological and economic systems: monograph. Kharkiv: NUTSZU, 2017. 244 p.

2. Degtyar A.O. Competence management center: resolution of contracts of public governments thanks to information technologies // A.O. Degtyar, V.G. Kovalchuk, M.P. Bubliy – Time description of economic reforms, 2021

3. Trush O.O. Experience in the construction and operation of civil protection systems of the European Union member states of Central Europe. Theory and practice of public administration: coll. Science. Kharkiv Avenue: HarRI NAPA Publishing House "Master", 2010. Issue. 1 (28). Pp. 407–417.

4. Economic and humanitarian directions of social infrastructure development: monograph / V.M. Novikov, NM Deeva, GA Dmytrenko and others / For the general. ed. V.M. Novikova. URL: [https://www.idss.org.ua/public\\_rus](https://www.idss.org.ua/public_rus)

5. Kachny OS Foreign experience in the formation of mechanisms of public administration of socio-economic development of regions. Public administration and customs administration. 2017. № 2. S. 170–174

6. Stroyko TV, Gordeeva TF, Yevdochenko OO Strategic directions of functioning of financial instruments of EU regional policy. Market infrastructure. 2016. Vip. 1. URL: [http://market-infr.od.ua/journals/2016/1\\_2016\\_ukr/7.pdf](http://market-infr.od.ua/journals/2016/1_2016_ukr/7.pdf).

7. Traverse, O. (2006). Political leadership. Concepts, discourse, practice. *Viche*, 18. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/332>.

8. Meffert, H., Burmann, C., & Kirchgeorg, M. (2018). *Marketing*. Wiesbaden: Basics of market-oriented corporate management. doi: 10.1007 / 978-3-658-02344-7.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-20

УДК 351

*Банчук-Петросова О.В., к.держ.упр. доц., КІВтаП НУ "Одеська юридична академія", м. Київ, ORCID: 0000-0001-8426-1475*

*Banchuk-Petrosova O., Candidate of Science in Public Administration, assistant professor, Department of Constitutional, International Law and Public Law Disciplines, Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University «Odessa Law Academy», Kyiv*

## ІНСТИТУЦІЙНІ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### INSTITUTIONAL THEORIES OF STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

*Зазначено, що інституційна відкритість вимірюється рівнем лібералізації торгово-політичного та валютного режимів країни. Приймається до уваги значення торгових субсидій, непрямих податків, валютних, ліцензійних та інших обмежень. У ситуації відкритої економіки розвиток національного господарства визначається тенденціями, які у світовій економіці, у своїй починають посилюватися зовнішньоекономічні зв'язки. Зовнішньоторговельний оборот певному рівні починає або стимулювати, або гальмувати загальне економічне зростання. На відкритий характер економіки та формування структури її виробництва також впливає участь країни у міжнародному розподілі праці, щодо замкнутої економіки структура виробництва залежить як від внутрішніх капіталів і ресурсів, так і від структури внутрішнього попиту. Україна у стислі терміни вийшла досить високий рівень як функціональної, і інституційної відкритості.*

*Визначено, що проте за реалізації курсу відкриття економіки держава недооцінювало і мало аналізувало зарубіжний досвід. Посилення відкритості несе з собою не тільки вигоди, а й певні небезпеки, особливо країнам з перехідною економікою, що розвивається.*

**Ключові слова:** державне регулювання, інституційна відкритість, зовнішньоекономічна діяльність, лібералізація, торгово-політичний режим, зовнішньоекономічна політика.

*It is noted that institutional openness is measured by the level of liberalization of trade, political and monetary regimes of the country. The importance of trade subsidies, indirect taxes, currency, licensing and other restrictions is taken into account. In a situation of open*

*economy, the development of the national economy is determined by trends in the world economy, which are beginning to strengthen foreign economic relations. At a certain level, foreign trade turnover begins to either stimulate or slow down overall economic growth. The open nature of the economy and the formation of the structure of its production is also influenced by the country's participation in the international division of labor, in a closed economy the structure of production depends on domestic capital and resources and the structure of domestic demand. In a short time, Ukraine has reached a fairly high level of both functional and institutional openness.*

*It is determined that, however, during the implementation of the course of opening the economy, the state underestimated and little analysis of foreign experience. Increasing openness brings not only benefits but also certain dangers, especially for countries with economies in transition.*

**Key words:** *state regulation, institutional openness, foreign economic activity, liberalization, trade and political regime, foreign economic policy.*

**Постановка проблеми.** Ліберальна ринкова економіка, як правило, розглядається з точки зору функціональної та інституційної відкритості держави. Функціональна відкритість має на увазі ступінь залучення країни у міжнародний поділ праці, тобто міру залежності національного відтворення від зовнішньоекономічних зв'язків. Цей захід визначається величиною тієї частини ВВП, яка проходить через канали зовнішньої торгівлі країни для забезпечення стабільного виробництва, розподілу та споживання. Насправді функціональна відкритість зазвичай оцінюється розмірами експортної та імпоротної квот -відношенням обсягів експорту та імпорту до ВВП.

Інституційна відкритість вимірюється рівнем лібералізації торгово-політичного та валютного режимів країни. Приймається до уваги значення торгових субсидій, непрямих податків, валютних, ліцензійних та інших обмежень. У ситуації відкритої економіки розвиток національного господарства визначається тенденціями, які у світовій економіці, у своїй починають посилюватися зовнішньоекономічні зв'язки. Зовнішньоторговельний оборот певному рівні починає або стимулювати, або гальмувати загальне економічне зростання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри брак інформації, специфіка державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності розглядається в роботах Бойко Л., Кирилюка Є., Морозова Р., Резнік Н., Солодкого М., Сохацької О., Стрішенець О. Науковці приділяють увагу історії становлення зовнішньоекономічної діяльності, виявленню характеристик його розвитку протягом періоду незалежності країни, класифікації та визначенню функцій його учасників, видів державного регулювання, проблемам, що стримують розвиток зовнішньоекономічної діяльності, а також аналізують сучасні тенденції розвитку державного регулювання.

**Постановка завдання.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення теоретичних аспектів інституційних теорій державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** На відкритий характер економіки та формування структури її виробництва також впливає участь країни у міжнародному розподілі праці, щодо замкнутої економіки структура виробництва залежить як від внутрішніх капіталів і ресурсів, так і від структури внутрішнього попиту [1].

Україна у стислі терміни вийшла досить високий рівень як функціональної, і інституційної відкритості. В останні п'ять років вартість товарів та послуг, що проходять через зовнішньоторговельний оборот країни, досягала в середньому близько 50% ВВП, що на 6 пунктів вище за середньосвітову величину зовнішньоторговельної квоти в середині 90-х років (43%). За рівнем товарної експортної квоти Україна випереджає Німеччину, Італію, Велику Британію та інші країни.

Торговий та валютний режими країни у 90-ті роки були суттєво лібералізовані. Відмовившись від монополії на зовнішньоторговельні операції, держава почала регулювати транскордонні потоки товарів та послуг за допомогою загальноприйнятих інструментів. Була введена внутрішня та зовнішня оборотність національної валюти за поточними операціями: резиденти та нерезиденти отримали можливість, у рамках таких операцій, вільно обмінювати українські гривні на іноземну валюту та навпаки. Конкурси [2, с. 99].

Проте за реалізації курсу відкриття економіки держава недооцінювало і мало аналізувало зарубіжний досвід. Посилення відкритості несе з собою не тільки вигоди, а й певні небезпеки, особливо країнам з перехідною економікою, що розвивається. Виникає ризик придушення національних виробників іноземними конкурентами; зростання залежності окремих галузей від світової кон'юнктури, від торгової та фінансової політики промислово розвинених країн; загрози дестабілізації фінансової системи та грошового обігу. У України завдання захисту національного виробництва при переході до відкритості виявилось на задньому плані, і країна зіткнулася з негативними сторонами відкритої економіки, що ускладнило і внутрішній економічний розвиток, і взаємодію із зовнішнім світом.

Відкрита економіка як перехідна від командної до вільної моделі показала свою непрацездатність. Лібералізація у зовнішній сфері йшла випереджаючими темпами проти внутрішньої сферою. Реальні економічні відносини почали складатися у підприємств не між собою, і із закордонними партнерами. Тим самим було задано неправильний тон усьому процесу включення економіки у світове господарство.

При цьому не може йтися про ізоляцію від зовнішнього світу. Криза серпня 1998 року продемонструвала залежність України від зовнішніх дже-

рел фінансування і досить високий рівень втягнутості їх у систему світового господарства. Стан експортоорієнтованих галузей, та й усієї української економіки дедалі більше залежить від кон'юнктури світового ринку. Зниження до середини серпня 1998 року до рекордно низького за попередні роки рівня світових цін на нафту призвело до істотних втрат експортних доходів України і, відповідно, до зменшення податкових надходжень до бюджету [3]. Це, у свою чергу, потягнуло за собою ланцюжок інших ускладнень, що погіршили і без того важку фінансову кризу. Експортери втратять частину ринків збуту, внаслідок чого знизиться завантаження потужностей та зайнятість персоналу. Із зменшенням експортної виручки скоротяться можливості придбання іноземних інвестиційних товарів, що використовуються для модернізації виробництва, а також іншої необхідної продукції, що не виробляється в країні. Виникнуть додаткові проблеми в обслуговуванні зовнішнього боргу та функціонуванні внутрішнього валютного ринку.

Зовнішній ринок пред'являє попит головним чином українські паливно-сировинні ресурси і напівфабрикати, фактично відмовляючись від готових виробів внаслідок їх низької конкурентоспроможності. Тим самим активно заохочується закріплення паливно-сировинної спеціалізації України, що відтісняється на узбіччя світового ринку в ряд країн, що розвиваються.

Активно росте Україна у світову економіку та по лінії імпорту, особливо продовольчих товарів, машин, обладнання, електротоварів, побутової техніки, парфумерії та косметики. Під тиском конкуренції ззовні активізувалися і вітчизняні виробники, які перед необхідністю значно підвищувати якість своєї продукції [4, с.49]. Проте з метою припинення конкуренції з боку українських підприємств закордонні компанії нерідко вдаються до тактики недобросовісної конкуренції.

Закордонні позики при розумному їх використанні здатні пом'якшити гостроту фінансових та соціальних проблем у період кризи та вивести країну на траєкторію економічного піднесення. Мексика та деякі інші країни зуміли свого часу завдяки великим зовнішнім позикам по лінії МВФ та Світового банку успішно вийти з фінансової кризи і за півтора-два роки забезпечити досить високе економічне зростання [5].

**Висновки.** Таким чином, цілком очевидно, що навіть часткова ізоляція України від зовнішніх ринків ускладнить функціонування національної економіки та забезпечення макроекономічної рівноваги. На наш погляд, кращою в цих умовах має стати змішана, точніше, виборча стратегія розвитку, яка спочатку забезпечить контрольоване входження у світовий ринок.

При вирішенні цієї проблеми налаштування механізму державного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків необхідно модифікувати таким чином, щоб, з одного боку, не виникали нові перешкоди для експорту та імпорту товарів, послуг та капіталу, а з іншого — посилювався б вибірковий захист окремих секторів вітчизняного виробництва та внутрішнього ринку

за допомогою загальноприйнятих інструментів, що є вкрай важливим напередодні вступу України у Світову організацію торгівлі.

У найближчій перспективі основними завданнями зовнішньоекономічної політики Української держави є: адаптація вітчизняної економіки до якісно мінливої системи світогосподарських зв'язків; використання взаємодії із зарубіжними країнами та організаціями на користь внутрішнього економічного зростання; підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів та послуг; поліпшення умов розвитку зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання країни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Грицишина М. Гра триває: які нові правила роботи отримали товарні біржі. URL: <https://mind.ua/openmind/20228098gratrivaeyakinovipravarobotiotrimalitovarnibirzhi>.
2. Дегтярева О.И. Китайские биржи в мировой биржевой торговле. *Economics*. 2016. № 4 (13). С. 95—101.
3. Кирилюк Є.М. Розвиток біржової торгівлі сільськогосподарською продукцією в Україні. *Вісник Черкаського університету*. 2015. № 12 (345). С. 46—53. URL: <http://economejournal.cdu.edu.ua/article/download/392/405>.
4. Кривокоченко Л.В. Современные особенности товарной биржи. *Российский внешнеэкономический вестник*. 2019. № 5. С. 41—53.
5. Shahidur R. Commodity Exchanges and Market Development: What Have we Learned? International conference of agricultural economists, Milan, Italy, 8—14 August, 2015, URL: <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae15/212488.html>.

#### **References:**

1. Hritsyshyna, M. (2021), "The game goes on: new rules the commodity exchanges have received", available at: <https://mind.ua/openmind/20228098gratrivaeyakinovipravarobotiotrimalitovarnibirzhi> (Accessed 16 November 2021).
2. Dehtiareva, O. I. (2016), "Chinese stock exchanges in world exchange trade", *Economics*, vol. 4 (13), pp. 95—101.
3. Kyrlyuk, Ye. M. (2015), "Development of exchange trade in agricultural products in Ukraine", *Visnyk Cher kaskoho universytetu*, [Online], vol. 12 (345), pp. 46—53, available at: <http://economejournal.cdu.edu.ua/article/download/392/405> (Accessed 15 November 2021).
4. Krivokochenko, L. V. (2019), "Modern features of the commodity exchange", *Rossiyskiy vneshneekono micheskiy vesnik*, vol. 5, pp. 41—53
5. Shahidur, R. (2015), "Commodity Exchanges and Market Development: What Have we Learned?", International conference of agricultural economists, Milan, Italy, 8—14 August, available at: <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae15/212488.html> (Accessed 13 July 2021).

*Буковський Р.В., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-6776-7730*

*Bukovskyi R., postgraduate student of the National University of Civil  
Defense of Ukraine, Kharkiv*

## **КРИТЕРІЇ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

## **CRITERIA FOR INTERACTION WITH THE PUBLIC IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Зазначено, що виявлення критеріїв аналізу зв'язків з громадськістю як процесу комунікації місцевої влади з громадськістю - це практична необхідність. З їх допомогою оцінюються витрачені зусилля, з'ясовується ступінь досягнення поставленої мети і завдань, які тісно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування. Вироблення конкретних методик для вимірювання ефективності зв'язків з громадськістю викликає безліч питань, як у практиків, так і у теоретиків. Більш того, цією проблемою більше стурбовані PR-менеджери, які зацікавлені в пошуку науково обґрунтованих критеріїв ефективності зв'язків з громадськістю для обґрунтування конкретних програм зв'язків з громадськістю, або / та для звіту про виконану роботу.*

***Ключові слова:** публічне управління, громадськість, розвиток держави, соціальна комунікація, зв'язки з громадськістю, наблік рилейнз.*

*It is noted that identifying the criteria for the analysis of public relations as a process of communication between local authorities and the public is a practical necessity. With their help the spent efforts are estimated, the degree of achievement of the set purpose and tasks which are closely connected with activity of local governments is found out. The development of specific methods for measuring the effectiveness of public relations raises many questions, both practitioners and theorists. Moreover, PR managers are more concerned with this problem, as they are interested in finding scientifically sound criteria for the effectiveness of public relations to justify specific public relations programs, and / or to report on the work done.*

***Key words:** public administration, public, state development, social communication, public relations, public relations.*



**Постановка проблеми.** Виявлення критеріїв аналізу зв'язків з громадськістю як процесу комунікації місцевої влади з громадськістю - це практична необхідність. З їх допомогою оцінюються витрачені зусилля, з'ясовується ступінь досягнення поставленої мети і завдань, які тісно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування. Вироблення конкретних методик для вимірювання ефективності зв'язків з громадськістю викликає безліч питань, як у практиків, так і у теоретиків. Більш того, цією проблемою більше стурбовані PR-менеджери, які зацікавлені в пошуку науково обґрунтованих критеріїв ефективності зв'язків з громадськістю для обґрунтування конкретних програм зв'язків з громадськістю, або / та для звіту про виконану роботу. У науковій літературі не розроблені загальноприйняті критерії ефективності зв'язків з громадськістю, в тому числі і стосовно PR-діяльності органів місцевого самоврядування. Не існує і універсальних методик, які дозволили б безпомилково зробити такі розрахунки. Більш того, існуючі теоретичні підходи щодо даного питання вимагають певної систематизації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За останні роки чимало вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів присвятили свої дослідження питанням взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування з громадськістю. Над дослідженням питання взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування з громадськістю, його розвитку і становлення працювали такі зарубіжні вчені, як П. Бурдье, Н.Вінер, М. Де Флера, К. Дойча, Ж.-М. Коттре, П. Лазарсфельд, Г. Лассуелл, У. Ліппман, У. Луман, Д. Істона, П. Т.Барнум, І. Доман, Т. Джеферсон, Д. Вестингхауз, Е. Бернеза, Д. Флейшман, Дж. Грюніг, Т.Хант, Ж.Л. Шабо, С.Блек та ін. Серед вітчизняних учених та науковців близького зарубіжжя – Г. Алешина, В. Бебик, В. Бугрим, В. Шаблювський, О. Грищенко, О. Зернецька, А. Куліш, В. Панніто, Е. Пашенцев, Г. Почепцов, І. Слісаренко, А. Баранова, М. Назарова, Ю. Нисневич, А. Соловійова, Л. Тимофєєва, А. Хлоп'єва, М.А. Зубарева та ін.

**Постановка завдання.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є дослідження критеріїв взаємодії з громадськістю в системі публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі склалися дві позиції за критеріями ефективності зв'язків з громадськістю. Відповідно до першого думку зв'язку з громадськістю важко піддаються вимірюванню, так як практично неможливо виділити відповідні критерії. У зв'язку з цим пропонується лише вимірювати ефективність окремих подієвих заходів, або запозичувати деякі методики з реклами. Відповідно до думки інших теоретиків, PR можна і потрібно вимірювати, вони пропонують в своїх працях в основному подібні критерії ефективності зв'язків з громадськістю [1].

У науковій літературі переважно описуються критерії ефективності зв'язків з громадськістю комерційних організацій, які, як правило, представлені в якості керівництва до дії практикуючих PR-менеджерів. На нашу думку, крім експертизи комунікативної діяльності з метою її оптимізації, критерії ефективності PR можуть нести і теоретичну цінність, яка полягає в можливості вивчення політичних комунікацій для визначення ролі зв'язків з громадськістю в тих чи інших політичних процесах.

У навчальній літературі головним в процесі зв'язків з громадськістю називається необхідність в постановці завдань комунікації, які можна буде надалі прорахувати за допомогою показників. Так вважають і іноземні та вітчизняні автори. Зокрема зазначається: «Оцінка впливу / результатів починається на стадії планування. Ви розбиваєте проблему на вимірювані цілі і завдання, потім після здійснення програми ви вимірюєте результати відповідно до поставлених цілей ». З цим не можна не погодитися, в зв'язках з громадськістю, як і в будь-якій діяльності, від постановки мети і завдань на етапі планування залежить можливість її подальшого аналізу і оцінки. Складність полягає в тому, що зв'язки з громадськістю рідко застосовуються самотійно, як правило, вони тісно пов'язані з іншими формами комунікації (реклама, маркетинг та ін.) [2].

З цієї причини дослідники пропонують методики оцінки зв'язків з громадськістю, які поєднують моніторинг ЗМІ та соціологічні методи дослідження громадської думки. Здебільшого такий підхід виправданий, оскільки саме ці прийоми дозволяють перевести оцінку процесу комунікації на мову цифр, що завжди є переконливим.

Старший віце-президент і директор з дослідження Ketchum Public Relations Уолтер К. Лінденманн виділяє три рівня вимірювання та оцінки зв'язків з громадськістю:

- на базовому рівні знаходиться збір даних про поширення повідомлень і розміщень їх в ЗМІ;
- на другому рівні - вимір обізнаності аудиторії, сприйняття і утримання в пам'яті повідомлення;
- найвищий рівень - це вимір змін в установках, думках і поведінках.

Дослідник О. В. Чернявська, А. М. Соколова також вважає, що ефективність конкретна і виділяє свої рівні оцінки. В якості першого рівня аналізу, на його думку, може розглядатися ефективність окремої PR-акції, конкретного заходу з конкретною цільовою групою [3, с.89]. Другий рівень аналізу - це ефективність PR-діяльності фірми за певний період. Третій рівень - ефективність PR в соціальному середовищі в цілому. Виділення таких рівнів ефективності PR можливо і по відношенню до зв'язків з громадськістю міс-

цевої влади і означає проведення супутньої експертизи зв'язків з громадськістю по конкретному напрямку, а не всієї PR-діяльності за певний проміжок часу.

Однією з спрощених методик оцінки зв'язків з громадськістю є підрахунок кількості випущених PR-продуктів за певний проміжок часу (прес-релізів, сувенірної продукції, листівок, календарів, листів, фотографій) або підрахунок матеріалів, що вийшли в ЗМІ.

Така оцінка дає можливість оцінити продуктивність співробітників організації, але не дає уявлення про якість виконаної роботи. Для зняття такого обмеження пропонується оцінити змістовну сторону матеріалів, що вийшли в ЗМІ, або з'ясувати скільки людина могло опинитися під впливом посланих повідомлень. Цей підхід зводиться до підсумовування характеристик, що вказують на охоплення аудиторії газетами, журналами, Інтернетом, телебаченням і радіо, тобто враховується кількість джерел, в яких пройшли матеріали (наприклад, підчитують загальний тираж тих газет, в яких було опубліковано повідомлення). За допомогою отриманих цифр визначаються характеристики потенційної аудиторії, залученої газетами, телевізійними програмами, Інтернетом. Однак за допомогою цих даних будуть оцінені тільки можливості комунікації, але не реальні її результати. Інший спосіб оцінки впливу повідомлення на аудиторію, запозичений з реклами і полягає в розрахунку вартості залучення уваги одну людину. Застосування даного способу не доречно в аналізі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування. З огляду на соціальний характер діяльності, органи місцевого самоврядування змушені в обов'язковому порядку інформувати про свої рішення, програмах і діях. У зв'язку з тим, що їх активність зачіпає інтереси різних соціальних груп, вони здійснюють свою діяльність під пильною увагою засобів масової інформації. А це має на увазі низькі витрати на випуск інформації про свою діяльність, оскільки об'єктивно за них цю інформацію роблять ЗМІ.

Крім засобів масової інформації як каналів комунікації існують і подієві заходи, які оцінюються за іншими критеріям:

- прийняття за підсумками публічних заходів офіційного документа;
- прийняття спільного рішення, що задовольняє інтереси різних груп;
- кількість цитат доповідача;
- відвідуваність заходів;
- зростання обсягу продажів [4].

Від каналів комунікації перейдемо до аудиторії, яка отримує PR-повідомлення. Одним з методів, який дозволяє вимірювати результати публік рилейшнз, є вивчення наслідків отримання цільовими групами повідомлень. Для цього необхідно отримати відповіді на питання: «Чи вдалося при-

вернути увагу до цих повідомлень? Чи зрозумілий сенс повідомлення? Чи зберегли цільові групи ці повідомлення в будь-якому вигляді або формі? » 'Результатом може служити і той факт, що поширювані матеріали і повідомлення привели до зміни думки, відносини та / або поведінки з боку цільової аудиторії, на яку були спрямовані повідомлення.

Крім цих позицій, пропонується оцінювати зв'язки з громадськістю за такими результатами, піддається обчисленню:

1. зростання числа отриманих організацією запитів, заявок;
2. скорочення числа одержуваних скарг від громадськості на адресу організації;
3. частота згадки про організацію в засобах масової інформації (За допомогою моніторингу ЗМІ до початку PR-кампанії, в процесі її реалізації, і через деякий час після її завершення);
4. поліпшення позиції компанії на ринку по відношенню до конкурентів (маркетингове дослідження);
5. час, витрачений на досягнення певних позицій на ринку або заняття певної частки ринку [5].

Така шкала оцінки ефективності в повному обсязі не може бути застосована до зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування, оскільки ці органи покликані не продавати товар, а надавати населенню послуги, в тому числі і інформаційні по цілому спектру господарських напрямків. При цьому вкрай важливим є наступний вислів: «Потрібно пам'ятати, що немає ефективності» взагалі »- її зміст завжди конкретно в її відносності. У випадку з PR ця обставина особливо важливо».

Схожа позиція простежується і у вітчизняного дослідника В.Ф. Кузнецова, який також виділяє кілька критеріїв ефективності зв'язків з громадськістю:

- оцінка за ступенем досягнення поставленої мети зв'язків з громадськістю. На його думку, управління зв'язків з громадськістю вважається ефективним, якщо поставлена мета досягнута. «Ціна» такої перемоги в цьому випадку не береться до уваги. Дуже часто цей критерій має лише два значення: «переміг» чи «не переміг».

- оцінка за критерієм результативності. Аналізуються всі результати, як основні, так і супутні, як заплановані, так і додаткові.

- оцінка ефективності управління зв'язків з громадськістю. Передусь аналізу результативності, коли отримані результати порівнюються з витратами.

- оцінка за інтегральним показником. об'єднує всі перераховані вище критерії.

Оцінка ефективності зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування не може бути вимірною лише за критерієм кількості опублікованих матеріалів в ЗМІ або тільки за результатами аналізу громадської думки. Ці критерії не дозволяють охопити всю широту зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування, які мають політичну специфіку.

Місцеве самоврядування - це локальний рівень прояви публічної влади. Ця влада має свої інтереси, ресурси, конкретне втілення в нормативно-правових актах і діях. На місцевому рівні влади, як і в іншій сфері управління, де є політика, існує суб'єкт політичної влади, її об'єкт, і способи їх взаємодії.

Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Тобто в місцевому самоврядуванні одним із способів завоювання і утримання влади є перемога на виборах депутатів представницького органу або одного депутата, який надалі може зайняти головний посадовий пост в системі органів МСВ.

В такому випадку перемога на виборах представницького органу МСВ або на виборах мера міста (глави місцевих утворень) може мати на увазі єдиний політичний критерій ефективності зв'язків з громадськістю, оскільки дозволяє виміряти результат комунікацій достовірно за принципом «переміг», «не переміг». Далі в процесі утримання влади одним із завдань головної посадової особи місцевої влади (мера, глави місцевих органів влади, громад) стає забезпечення максимального схвалення діяльності з боку громадськості. Втілення в реальність даного завдання може порохуватися критерієм ефективності зв'язків з громадськістю. Однак виникає питання: «А в цьому політична значимість зв'язків з громадськістю місцевого самоврядування?». Адже в даному випадку суб'єкт зв'язків з громадськістю органу зводиться до окремої особи, або групі осіб, що виходять не з загальних, а з приватних політичних інтересів.

Місцеве самоврядування, будучи елементом політичної системи, є інститутом громадянського суспільства, покликаним надавати реальну можливість населенню брати участь у політичних, суспільних процесах, що відбуваються в безпосередній близькості від місця проживання. Усвідомлення можливості впливу на політичні рішення є вагомим фактором громадянської активності і способом подолання відстороненості громадян від суспільно-політичних процесів. Більш того, споглядання безпосередніх змін, які стали наслідком спільного рішення органів влади та громадськості зміцнює довіру жителів території до політичних акторам, підвищуючи тим самим легітимність діючої місцевої влади. У зв'язку з цим зворотний зв'язок відіграє важливу роль в управлінському процесі місцевих органів влади, зберігає ефект

присутності в місцевій владі значного числа громадян. В цьому складається вирішальне значення зв'язків з громадськістю для місцевого самоврядування. Однак практичне втілення механізмів зворотного зв'язку від громадськості до місцевої влади об'єктивно обумовлено перешкодами, організаційними, нормативними, пов'язаними з ментальними особливостями жителів територій, що склалася політичною культурою.

В ідеальному поданні місцеве самоврядування передбачає постійну участь громадян у вирішенні питань місцевого значення. Мова йде не про уявний участь «для галочки», зафіксованому лише на папері, а про реальний, в ході якого громадяни спільно з представниками влади обговорюють варіанти зміни тієї чи іншої реальності. Участь громадян в управлінні, як безпосереднє, так і опосередковане є атрибутом демократичного суспільства. Така участь громадянина може проявлятися в різних формах, бути виборцем депутатів представницького органу МСВ, або бути кандидатом в депутати, мати право відкликати депутатів і вимагати від них звітів про виконану роботу, брати участь на стадіях планування, прийняття та реалізації політичних рішень, мати можливість доносити до влади свої претензії і невдоволення через канали комунікації. Ці форми участі дозволяють подолати відстороненість громадян від політики, проявляти громадянам свою активність.

У сучасних умовах інформатизації всіх суспільних сфер можливостей для реалізації публічних обговорень політичних рішень набагато більше, але їх кількість об'єктивно знижується при низькій активності самих громадян. Тому впровадження механізмів зворотного зв'язку від громадськості до органів місцевого самоврядування об'єктивно підвищує довіру до носіїв місцевої влади, що тісно пов'язано з її легітимізацією і стає першорядним фактором розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, завдання органів місцевого самоврядування організувати такі механізми і інститути, які забезпечують самоврядування в межах певної території. При забезпеченні цих умов джерелом місцевої влади стане народ, а не окрема особа або група осіб.

З огляду на вищевикладені аспекти, ми вважаємо, що для визначення ефективності зв'язків з громадськістю органів МСВ доцільно використовувати інтегральний підхід, який включає сукупність параметрів.

Для того щоб громадяни могли брати участь у місцевому самоврядуванні, вони зобов'язані бути поінформовані про різні сторони життя в місцевих утворень по самих різних напрямках (екологія, житлово-комунальне господарство, транспортне обслуговування, фінансова, кадрова діяльність, про вибори до представницького органу МСВ і т. д.). Джерелом інформації в

комунікативної діяльності органу місцевого самоврядування є спеціальні служби і окремі місцеві чиновники. Першорядний інтерес представляють перші, так як комунікація є їх основною діяльністю. Більш того, від структурної організації цих служб і їх змістовної роботи залежить інформаційне забезпечення діяльності місцевих органів влади, інформування населення про можливі форми участі в підготовці та реалізації рішень місцевої влади, впровадження форм зворотного зв'язку з громадськістю, аналіз думок, настроїв представників соціальних груп. Тому першим показником інтегрального підходу стає професіоналізм співробітників комунальної PR-служби.

Аналіз діяльності співробітників комунальних PR-служб включає збір інформації по цілому ряду показників:

- кількість і якість підготовлених інформаційних матеріалів, прес-релізів (зручність при читанні, оформлення, інформативність, лаконічність, своєчасність, відсутність граматичних і стилістичних помилок), прес-китів, буклетів, аналітичних довідок тощо;

- система розсилки прес-релізів; співвідношення кількості випущених прес-релізів до кількості надрукованих в ЗМІ;

- частка негативних публікацій від загальної кількості публікацій або підготовлених інформаційних матеріалів;

- співвідношення загальних журналістських запитів до тих, які були задоволені з аналізом причин відмови;

- кількість проведених прес-конференцій, спеціальних заходів прес-турів, презентацій (аналізується співвідношення числа журналістів, які були запрошені, до числа тих, хто реально прийшов) за досліджуваний період часу; кількість подієвих заходів (в тому числі кількість учасників акцій, презентацій);

- чи вдається PR-менеджерам сформувати стійкий коло (пулу) журналістів, які співпрацюють з органами МСВ;

- оцінка особистісних і професійних характеристик PR-службовців;

- задоволеність журналістів роботою фахівців PR-служби;

- існування системи перепідготовки співробітників PR-служби;

- рівень підготовки аналітичної і прогностичної інформації про стан громадської думки;

- аналіз продуктів моніторингу ЗМІ (частота, формат);

- ступінь інформованості громадськості про діяльність органів місцевого самоврядування, про політику в різних областях комунального господарства.

Однак оперативність діяльності PR-служб і її здатність встановити взаємодію з громадськістю в чималому ступені залежить від вихідного підходу до організації PR-служби.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бусленко, Б. В. Фандрайзинг неприбуткових організацій в Україні. URL: [http://www.rusnauka.com/1\\_NIO\\_2014/Economics/4\\_155397.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_NIO_2014/Economics/4_155397.doc.htm).
2. Корнишова, М. О. Діяльність громадських організацій як чинник розбудови громадянського суспільства в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://polis.oa.edu.ua/article/students/2011/.doc>.
3. Чернявська О. В., Соколова А. М. Фандрайзинг: навч. посіб. К. : Центр учбової літератури, 2013. 188 с.
4. Rauh K. NGOs, Foreign Donors, and Organizational Processes: Passive NGO Recipients or Strategic Actors?. Access mode: <https://www.mcgill.ca/msr/volume1/article2>.
5. Toal R. Fundraising Essentials: Creating the perfect fundraising mix for your NGO. Access mode: <http://www.fundsforngos.org/free-resources-for-ngos/fundraising-essentials-creating-perfectfundraising-mix-ngo/>.

#### **References:**

1. Buslenko, B. V. (2014), "Fundraising nonprofit organizations in Ukraine", available at: [http://www.rusnauka.com/1\\_NIO\\_2014/Economics/4\\_155397.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_NIO_2014/Economics/4_155397.doc.htm). (Accessed sept. 14 2015).
2. Kornyshova, M. O, "Activities of NGOs as a factor in building civil society in Ukraine: Problems and Prospects", available at: <http://polis.oa.edu.ua/article/students/2011/.doc>. (Accessed sept. 10 2015).
3. Chernyavs'ka, O. V. (2013), *Fandrayzynh: navch. posib.* [Fundraising: tutorial], Tsentr uchbovoyi literatury, Kyiv, Ukraine.
4. Rauh, K., "NGOs, Foreign Donors, and Organizational Processes: Passive NGO Recipients or Strategic Actors?", available at: <https://www.mcgill.ca/msr/volume1/article2>. (Accessed sept. 2 2015).
5. Toal, R., "Fundraising Essentials: Creating the perfect fundraising mix for your NGO", available at: <http://www.fundsforngos.org/free-resources-for-ngos/fundraising-essentials-creating-perfect-fundraising-mix-ngo/>. (Accessed Aug. 25 2015).



DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-22

УДК 354.1

*Платонов О.І., к.е.н., докторант МАУП, м. Київ,  
ORCID: 0000-0002-3059-5389*

*Platonov O., PhD Econ. Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА АДАПТАЦІЇ ПОРТІВ ТА ПРИБЕРЕЖНОЇ  
ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДО ЗМІН КЛІМАТУ ЯК УПЕ-  
РЕДЖЕННЯ ВРАЗЛИВОСТІ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ**

**STATE POLICY OF ADAPTATION OF PORTS AND COASTAL  
TRANSPORT INFRASTRUCTURE TO CLIMATE CHANGE AS A  
PREVENTION OF VULNERABILITY OF MULTIMODAL  
DETACHMENTS**

*The article states that with rising sea levels due to climate change, ports and coastal transport infrastructure located on the Black Sea and Azov coasts are in danger of flooding and, consequently, complicating the use of their territories, damage to cargo storage areas, disorganization of multimodal transports, etc.*

***Keywords:** adaptation, state adaptation policy, potential danger, vulnerability, climate resilience, adaptability.*

*У статті констатовано, що з підняттям рівня моря внаслідок кліматичних змін портам та об'єктам прибережної транспортної інфраструктури, розміщеним на території Чорноморського та Азовського узбережжя, загрожує затоплення, а отже, і ускладнення використання їх територій, пошкодження зон зберігання вантажу, дезорганізація мультимодальних перевезень тощо.*

***Ключові слова:** адаптація, державна політика адаптації, потенційна небезпека, вразливість, кліматична стійкість, адаптаційна спроможність.*

**Постановка проблеми.** Загально визнано, що порти є важливими інфраструктурними об'єктами, які служать каталізаторами економічного зростання і розвитку, а також ключовими вузлами в мережі тісно взаємопов'язаних глобальних ланцюгів мультимодальних перевезень. Натомість порти, як і більшість об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, з огляду на їх розташування в прибережних зонах, низинних районах і гирлах річок, схильні до вразливості наслідками кліматичних змін. Зокрема, підвищення рівня моря, збільшення періодичності та інтенсивності екстремальних штормових припливів і хвиль, опадів і / або річкових паводків призводить до за-

топлення прибережних територій, а отже, і до ускладнення функціонування портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, дезорганізації мультимодальних перевезень, порушення договірних умов з транспортування вантажів та вчасності їх доставки тощо. Тож, у світлі стратегічної ролі портів та прибережної транспортної інфраструктури як однієї з ланок міжнародного ланцюга поставки вантажів, підвищення їх кліматостійкості має стратегічне значення та є ключовим чинником упередження вразливості мультимодальних перевезень наслідками кліматичної кризи [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що над питаннями впливу зміни клімату на вразливі сектори економіки, а саме порти та об'єкти прибережної транспортної інфраструктури, вже не перший рік працюють дослідники як міжнародних, так і вітчизняних організацій. Зокрема, експертами Глобальної комісії з адаптації з 2006 р. здійснюються дослідження впливу кліматичних змін на території, галузі економіки та добробут мало захищених верств населення. Представниками ЮНКТАД з 2008 року вивчаються кліматичні зміни та їх вплив на морський транспорт та прибережну транспортну інфраструктуру [1], про що свідчать результати досліджень, висвітлені у наукових публікаціях «Climate change adaptation and maritime transport» (2012) [2], Port Industry Study on Climate Change Impacts and Adaptation (2017) [3] та Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices (2020) [4], а також у щорічних звітах Overview of maritime transport [5]. Членами Європейської комісії з питань Європейського зеленого курсу не одне десятиріччя здійснюється пошук шляхів пом'якшення впливу наслідків зміни клімату на прибережні території й пов'язані з ними сектори економіки, посилення їх адаптаційного потенціалу і мінімізації вразливості до наслідків клімату [6]. Дослідниками Центру екологічних ініціатив «Екодія» та ін. організацій тривалий час ведуться спостереження за змінами рівня моря та їх впливом на сектори економіки прибережних територій України і т.д.

Однак, не дивлячись на численні дослідження, вивчення впливу державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури на упередження вразливості мультимодальних перевезень до тепер практично відсутні, що саме і вимагає на подальше їх дослідження.

**Постановка мети.** Метою статті є обґрунтування необхідності формування урядом України державної політики з адаптації портів і прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату як ключового чинника упередження вразливості мультимодальних перевезень наслідками кліматичних змін.

**Виклад основного матеріалу.** Кліматична криза наразі є головною глобальною проблемою. Результати досліджень, опубліковані Міжурядовою групою експертів із зміни клімату ООН (The Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) свідчать, що із часу початку промислової революції

глобальна температура планети зросла майже на 1°C [7]. Таке, здавалося б, незначне потепління призвело до серйозних проблем - зменшення площі льодовиків, підвищення рівня моря, сильних штормів, торнадо та рясних повеней, і, як наслідок, до загроз вразливим секторам економіки прибережних територій [8, с.5].

Для обмеження глобального потепління наприкінці 2015 р. країнами-учасницями укладено Паризьку кліматичну угоду [9] (далі – Угода) про утримання зростання температури до кінця XXI сторіччя у межах +1,5-2 °C [8]. За Угодою участь кожної окремої країни у досягненні зазначеної мети визначається самостійно на добровільних засадах, проте має бути «амбітною» та забезпечувати досягнення поставленої цілі.

Натомість дослідження останніх років свідчать, що амбітні цілі зі скорочення викидів, визначені країнами-учасницями, не сприяють зменшенню викидів парникових газів настільки, щоб втримати потепління до 2050 року у рамках 2 °C. Навпаки – збереження нинішніх темпів підвищення концентрації парникових газів за прискорених темпів економічного зростання може призвести до росту середньої температури планети на 2,6–4,0 °C, а отже, і до поглиблення кліматичної кризи та більш болючих її наслідків [8, с.5]. Тому розробка державної політики з адаптації до зміни клімату є вкрай необхідною. Тож, уряду України слід терміново вжити заходи щодо її побудови, і насамперед, в частині найбільш вразливих об'єктів, серед яких, як на наш погляд, першочергової уваги потребують порти і об'єкти прибережної транспортної інфраструктури. Оскільки без надійно працюючих і стійких до зміни клімату портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури вже в найближчій перспективі буде складно забезпечити вразливість мультимодальних перевезень, а отже, і забезпечити повноцінне та ефективне використання мультимодального потенціалу країни.

Зазначимо, що з підняттям рівня моря внаслідок кліматичних змін портам та об'єктам прибережної транспортної інфраструктури, розміщених на території Чорноморського та Азовського узбережжя, загрожує затоплення. Так, за даними звіту «Вода близько» (далі – Звіту) Центру екологічних ініціатив «Екодія» у найближчій перспективі до зони затоплення потраплять 53 порти, у тому числі: Одеський, Маріупольський, Бердянський, Керченський, Ялтинський морські торговельні порти, Очаківський і Феодосійський морські порти, Морський порт «Чорноморськ», Морський порт «Южний» та ін., а також річкові порти та порто-пункти: Миколаїв, Ізмаїл, Кілія, Рені. Для транспортної інфраструктури будуть втрачені близько 5,5 тис. км доріг із твердим покриттям, у тому числі, 213 км міжнародного значення та 105 км національного значення. У зоні затоплення опиняться 850 км залізничних шляхів, 6 залізничних вокзалів, автовокзали та депо [8, с.47] (рис.1).



Рис. 1. Порти, вокзали та станції, дороги міжнародного і національного значення, що за прогнозами опиняться в зоні затоплення [8, с. 47]

Все це вказує на те, що питання кліматичної безпеки портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури не можуть лишатись другорядними при вирішенні питань розвитку мультимодальних перевезень та повноцінного використання мультимодального потенціалу країни. Вони мають набувати статусу першочергових, тобто таких, що потребують на термінове вирішення та вжиття заходів з адаптації до викликів та загроз кліматичної кризи, що, як зазначалось раніше, є можливим за умови побудови ефективної та далекоглядної державної адаптаційної політики, яка чітко визначатиме конкретні кроки упередження кліматичної дестабілізації роботи портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, а також відновлення повноцінності їх функціонування, а отже, і мультимодальних перевезень у разі виникнення надзвичайної ситуації.

Державна політика адаптації до зміни клімату має бути сповнена рішучими діями, бо в іншому випадку, як свідчить власний досвід з управління кліматичними загрозами та ризиками, вона не стане результативною. Відомо, що Україна з моменту початку міжнародних кліматичних переговорів, бере участь у процесі адаптації до кліматичних змін. Більше того, протягом останніх десятиліть Україною ратифіковано всі основні договори стосовно змін клімату, такі як Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (UNFCCC, 1992 р.) [10], Кіотський протокол (1997 р.) [11], Паризька угода (the Paris Agreement, 2016 р.) [9] та ін. Однак процес імплементації міжнародних положень проходить досить повільно.

Не менш затяжним стало і прийняття Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» від 12.12.2019 р. за №337-IX [12], схвалення Стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року [13], схвалення Концепції реалізації

державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року [14] та затвердження Плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату [15] та ін. інституцій.

Звертає на себе увагу й той факт, що державна політика з адаптації до зміни клімату, виходячи з вище перелічених нормативно-правових актів, переважно орієнтована на трансформацію до низьковуглецевої економіки, що власне є лише одним з багатьох стратегічних підходів протидії та адаптації до зміни клімату [16].

Для забезпечення ж кліматостійкості портів і об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, а отже, і прогресуючого розвитку мульти-модальних перевезень, державна політика має, насамперед, передбачати рішення, які дадуть поштовх для масштабних кроків та допоможуть втілити адаптаційні заходи у реальність. До її побудови мають долучитись не лише влада, а й бізнес та громадськість, оскільки переважна більшість портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури України належать приватним суб'єктам, які, як не дивно, саме і ігнорують потребу у адаптації до зміни клімату, не розуміючи того, що таке ігнорування посилює вразливість не лише їх діяльності, а й вразливість інших секторів економіки, зокрема, мультимодальних перевезень.

Владі, бізнесу та громадськості варто зрозуміти, що вакцини проти кліматичної кризи не існує, натомість спільними зусиллями, як свідчить світовий досвід, вони здатні забезпечити амбіції щодо кліматостійкості портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, формування їх адаптаційного потенціалу, управління кліматичними ризиками тощо.

Яскравим прикладом тому є державні політики як острівних країн, таких як Ірландії, Франції, Японії, Сінгапуру, Індонезії, Нової Зеландії та ін., так і приморських країн - Німеччини, Польщі, Болгарії, Туреччини та ін.

Зокрема, державна адаптаційна політика портів та транспортної інфраструктури Ірландії базується на *Developing Resilience to Climate Change in the Irish Transport Sector (2017)* (далі – *Strategies*), розробку якої було розпочато з якісного аналізу за методологією Великобританії *Climate Change Risk Assessment (2017)* ризиків кліматичних змін та вразливості транспортного сектору економіки. На підставі *Strategies* урядом Ірландії було визначено *Adaptation planning: Developing Resilience to Climate Change in the Irish Transport Sector* (План адаптації портів та транспортної інфраструктури) (далі – План адаптації) [17] за повільних мінливих змін клімату та за умови кліматичних «потрясінь» таких, як шторм *Ophelia (2017)*, шторм *Emma (2018)*, шторм *Ali (2018)* та ін. Планом адаптації передбачено:

постійний моніторинг зміни клімату та наслідків для портів, об'єктів транспортної інфраструктури та транспортного сектору економіки в цілому;

постійний моніторинг руху суден та експлуатації кранів в екстремальних умовах;

перегляд та адаптація будівельних норм для будівництва портів та об'єктів транспортної інфраструктури тощо.

Державна політика адаптації до зміни клімату Франції ґрунтується на French National Strategy for Adaptation to Climate Change (2006) [18] (далі – National Strategy), яка є наскрізною і стосується 20 секторів економіки і в т.ч. портів та об'єктів транспортної інфраструктури. National Strategy визначено 58 адаптаційних заходів за кліматичними сценаріями для Франції у XXI ст., серед яких пріоритетними визнано:

постійний моніторинг кліматичних ризиків та вразливості портів та прибережної транспортної інфраструктури;

перегляд міжнародних торгових шляхів та характеру товарів, що надходять до Франції;

перегляд та адаптація технічних стандартів з будівництва, обслуговування та експлуатації транспортних мереж (інфраструктури та обладнання) у континентальній Франції та прибережних територіях;

визначення обмежень транспорту в кризові періоди і т.д.

Державну політику з адаптації до зміни клімату Японії визначено за Climate Change Adaptation Act (Законом про адаптацію до кліматичних змін) (2018) [19], на вимогу якого у 2018 році розроблено National Plan for Adaptation to the Impacts of Climate Change [20], Basic Direction of Climate Change Adaptation Policy in Japan та Key Strategies, Basic Directions та Basic Policies for Promotion of Adaptation, якими для адаптації портів та прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату, передбачено здійснення:

моніторинг морських змін, пов'язаних із загостренням кліматичної кризи;

моделювання прогнозів затоплення внаслідок штормових сплесків та високих хвиль;

будівництво більш міцних прибережних захисних споруд та хвилерізів у портах тощо.

Цікавою для України є й державна політика з адаптації портів та об'єктів транспортної інфраструктури Сінгапуру, яка здійснюється відповідно до Singapore's Climate Action Plan [21] та Програм з пом'якшення впливу наслідків кліматичних змін «Take Action Today for a Sustainable» (Вживай заходи сьогодні для майбутнього Сінгапуру) [22] та «A Climate-Resilient Singapore, for a Sustainable Future» (Стійкий до клімату Сінгапур для сталого майбутнього) [23], за якими пріоритетними векторами протидії наслідкам кліматичної кризи визнано дії з упередження впливу наслідків кліматичних змін, а саме перегляд стандартів з будівництва портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, будівництво терміналів портів на рівні вище середнього рівня моря на 2-5 м, зокрема, терміналу Tuas та ін.

Досвід острівних країн з формування державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури безперечно заслуговує на увагу, проте для України більш прийнятним вважаємо досвід приморських країн, і насамперед, країн, які за результатами рейтингування Університету Норт-Дам (у рамках Глобальної ініціативи по адаптації) найбільш наближені до неї за індексом ND-GAIN, зокрема Німеччина, Польща та ін. (табл.1).

Таблиця 1

Рейтинг країн за індексом ND-GAIN у 2019 р. [24]

Країна	Індекс ND- GAIN		в т.ч. позиція країни за					
			вразливістю до зміни клімату				готовністю до зміни клімату	
			країни в цілому		в т.ч. вразливість інфраструктури			
	позиція	к-ть балів	позиція	к-ть балів	позиція	к-ть балів	позиція	к-ть балів
Німеччина	10	70,8	6	0,284	95	0,355	12	0,700
Польща	27	62,2	19	0,315	58	0,308	35	0,559
Болгарія	49	56,5	29	0,338	33	0,275	64	0,467
Туреччина	54	55,8	36	0,347	56	0,304	69	0,462
Україна	64	52,6	52	0,368	50	0,293	88	0,421

Зазначимо, що індекс ND-GAIN характеризує вразливість та готовність країни до адаптації до зміни клімату. При цьому вразливість країни визначається як середнє значення 36 індикаторів, що характеризують її чутливість до зміни клімату, а готовність країни - як середнє значення 9 індикаторів, що характеризують її здатність залучати інвестиції і перетворювати їх в дії з адаптації. Тож, за даними рейтингування в 2019 р. Україна за індексом ND-GAIN посіла 64 позицію серед 192 ранжованих країн, що свідчить про її недостатню готовність до зміни клімату.

В той же час Німеччина у даному рейтингу посіла 10-ту позицію. Формування державної політики Німеччини з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до змін клімату було розпочато ще у 2008 р., тобто з прийняттям Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (Національної стратегії до адаптації до зміни клімату Німеччини) (далі - DAS) [25]. Натомість План дій щодо реалізації названої стратегії (APA1) було затверджено лише через два роки. Він передбачав 150 заходів, які мали бути вжиті з метою адаптації до зміни клімату. Однак у 2015 р. зі складанням Звіту про хід запровадження DAS було встановлено, що фактично виконано лише 43 заходи, а ще 88 знаходяться у процесі реалізації. Причиною тому визнано прийняття APA1 за браком інформації щодо кліматичних змін, тобто практично в «сліпу». Тож, у 2015 році було організовано Національну метеорологічну службу DWD (Deutscher Wetterdienst) та створено Центр компетенцій у сфері адаптації «KomPass», переглянуто APA1 та прийнято

АРА2. За результатами проведених досліджень названих служб у 2019 р. АРА було втретє переглянуто та прийнято АРА3 [26, с.8], який діє до нині.

Польща у рейтингу за індексом ND-GAIN у 2019 р. посіла 27 позицію. Формування державної політики Польщі з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до змін клімату було розпочато у 2013 р. із затвердженням Національної стратегії з адаптації до зміни клімату Польщі (NAS) до 2030 р., відмінною рисою якої є вирішення проблем зміни клімату переважно на локальному рівні, поінформованість очільників повітів Польщі про зміни клімату та заохочення місцевої влади до реалізації проектів з адаптації до кліматичних змін [26, с.9].

Досвід як острівних, так і приморських країн з формування державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату безперечно заслуговує на увагу, натомість у досягненні амбіцій з кліматостійкості портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури України вважаємо надзвичайно важливим кроком - чітке розуміння та обізнаність влади, бізнесу та громадськості щодо таких аспектів, як: функціональність, потенційна небезпека, чутливість, вразливість, кліматична стійкість та адаптаційна спроможність (рис.2).

Усвідомлення змісту перелічених понять дозволить не лише визначитись із адаптаційними заходами, а й з послідовністю дій та терміновістю їх вжиття.

Основні поняття адаптації до зміни клімату	Функціональність – комбінація процедур та ресурсів, організованих для виконання функцій системи
	Потенційна небезпека – очікувані загрози та ризики, визначені
	Чутливість – здатність територій та об'єктів реагувати на кліматичні зміни
	Вразливість – чутливість територій та об'єктів до конкретних впливів кліматичних змін
	Кліматична стійкість - здатність та готовність ефективно реагувати на виклики та загрози кліматичних змін
	Адаптаційна спроможність – пристосування у відповідь на фактичні або очікувані кліматичні зміни або їхні наслідки, що пом'якшує збитки або капіталізує вигідні можливості

Рис. 2. Основні поняття екосистемної адаптації до зміни клімату



А тому вважаємо доцільним Парламенту та Міністерствам України включити перелічені поняття принаймні до наступних документів у сфері змін клімату:

Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 р.;

Стратегії екологічної політики України до 2030 року;

Стратегій регіонального розвитку на 2021-2027 роки;

секторальних стратегій адаптації відповідних галузей;

діючих Державних будівельних норм з питань містобудування, просторового планування та стійкого дорожнього будівництва [1].

Реалізація названих стратегій має здійснюватись за посилення інституціональної спроможності у сфері адаптації до зміни клімату на національному, регіональному та місцевому рівнях (рис. 3) через прийняття законодавчих актів, перегляд нормативів з будівництва і реконструкції об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури у прибережних територіях Чорного та Азовського морів (з урахуванням прогнозних карт можливого їх затоплення за різних сценаріїв підйому рівня Світового океану), визначення державних, регіональних та місцевих програм й планів з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату.

Програми та плани конкретних заходів із адаптації до кліматичних змін мають бути оптимізовані за поданням відповідних відомств, зі змістом конкретних дій і джерел фінансування. При цьому за кожним із заходів має бути здійснений докладний аналіз інструментів його реалізації (інформаційних, юридичних, інституційних, фінансових) та їх ефективності.

Підґрунтям визначення програм, планів та конкретних заходів з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату має стати окрема система моніторингу з вивчення наслідків зміни клімату, заснована на ґрунтовному аналізі загроз та ризиків кліматичної кризи. На даний момент, ця складова майже повністю відсутня, оскільки нині запроваджена Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів система моніторингу, звітності та верифікації парникових газів спрямована лише на формування інформаційного забезпечення, необхідного для розробки та впровадження найбільш економічно вигідних інструментів зменшення викидів парникових газів. Тож, одним з векторів державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до змін клімату має бути створення за системним підходом системи моніторингу довкілля та наслідків зміни клімату, заснованої на сучасних технологіях геоінформаційних систем і дистанційного зондування Землі.

Натомість забезпечити ефективність системи моніторингу довкілля та наслідків зміни клімату можливо лише за умови:

- розробки методики оцінки ризиків та ефективності політики адаптації;
- розробки методики звітності зі стану адаптаційного потенціалу;

- створення та ведення єдиної електронної бази даних щодо кліматичних ризиків та ефективності політики адаптації.

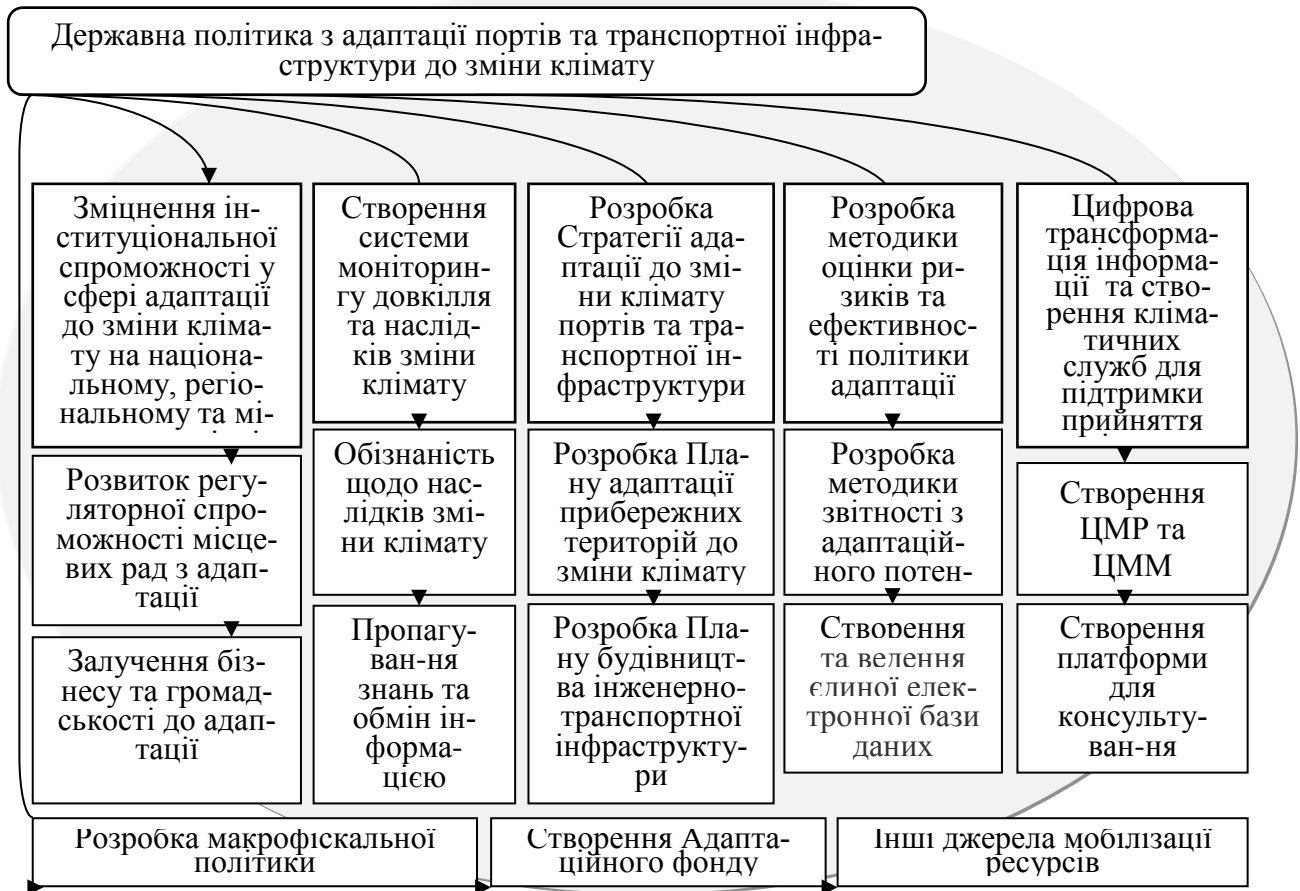


Рис. 3. Державна політика з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату

Отже, наступним пріоритетним вектором державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату має бути розробка та імплементація у практичну діяльність Методичних рекомендацій з оцінки кліматичних загроз та ризиків, Методичних рекомендацій з формування звітності щодо адаптаційного потенціалу (адаптаційної спроможності) портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, а також Методичних рекомендацій з ведення єдиної електронної бази даних щодо кліматичних ризиків та ефективності політики адаптації.

Ведення єдиної електронної бази даних щодо кліматичних ризиків та ефективності політики адаптації потребує в свою чергу на:

цифрову трансформацію інформації щодо зміни клімату;

створення детальної цифрової моделі рельєфу (далі - ЦМР) та цифрової моделі місцевості (далі - ЦММ) для районів, які знаходяться у зоні потенційного затоплення;

створення кліматичних служб для підтримки прийняття рішень та платформ для консультування.

Тож, наступним пріоритетним вектором державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату має бути діджиталізація адаптації до зміни клімату, яка, підкреслимо, здатна забезпечити не лише прийняття обґрунтованих рішень і добре продуманих заходів з реагування на виклики кліматичних змін, а й забезпечити масштабування обізнаності щодо зміни клімату та пропагування набуття знань з адаптації до наслідків кліматичної кризи.

З досвіду Польщі для ефективної адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату вважаємо вкрай необхідним активне залучення місцевих органів влади. Місцеві органи влади мають бути на вістрі запровадження адаптаційних процесів на місцевому рівні і брати до уваги вплив зміни клімату під час підготовки середньо- та довгострокових стратегій та щоденного процесу прийняття рішень. У своїй повсякденній діяльності в сфері прийняття рішень (схвалення розпорядчих документів, висунення пропозицій, видання розпоряджень та наказів тощо) місцеві органи влади та самоврядування мають бути обізнані та брати до уваги наявні та можливі наслідки кліматичних змін. Більш того, інші зацікавлені сторони (бізнес, громадськість) також повинні долучатись до процесу адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату, як опосередковано (поширення інформації), так і напряду (формування умов та середовища для запровадження адаптаційних заходів) [1, с.23].

Все вище перелічене потребує на відповідне фінансове забезпечення, створення якого можливе за умови перегляду макрофіскальної політики України, створення Адаптаційного фонду та мобілізації ресурсів стейкхолдерів, зацікавлених у здійсненні заходів з посилення кліматостійкості портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури.

**Висновки.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження, приходимо до висновку, що пріоритетними векторами державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури як ключового чинника упередження вразливості мультимодальних перевезень наслідками кліматичних змін мають бути:

- зміцнення інституціональної спроможності у сфері адаптації до зміни клімату на національному, регіональному та місцевому рівні;
- створення системи моніторингу довкілля та наслідків зміни клімату;
- розробка Стратегії, програм та планів адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату;
- розробка Концепції реалізації державної політики з адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату на період до 2030 року;

- розробка Плану будівництва та реконструкції інженерно-транспортної інфраструктури прибережних територій;

розробка Методичних рекомендацій з оцінки кліматичних загроз та ризиків, Методичних рекомендацій з формування звітності щодо адаптаційного потенціалу (адаптаційної спроможності) портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури, а також Методичних рекомендацій з ведення єдиної електронної бази даних щодо кліматичних ризиків та ефективності політики адаптації;

- створення та ведення єдиної електронної бази даних щодо зміни клімату та адаптаційних заходів;

- діджиталізація адаптації портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури до зміни клімату;

- перегляд макрофіскальної політики України, створення Адаптаційного фонду та мобілізація ресурсів стейкхолдерів, зацікавлених у здійсненні заходів з посилення кліматостійкості портів та об'єктів прибережної транспортної інфраструктури.

Формування державної політики з адаптації портів і прибережної транспортної інфраструктури до змін клімату має здійснюватись завдяки системному підходу, який забезпечить формування адаптаційного потенціалу як транспортної інфраструктури, так і мультимодальних перевезень, а також їх прискорену реабілітацію у разі виникнення загроз та ризиків внаслідок кліматичних змін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Адаптация морских портов к изменению климата в поддержку Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Записка секретариата ЮНКТАД. ООН. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d23\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d23_ru.pdf)

2. Climate change adaptation and maritime transport. (2012). UNCTAD. URL: <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/climate-change-and-maritime-transport>

3. Asariotis R., Benamara H. and Mohos-Naray V. (2017). Port Industry Study on Climate Change Impacts and Adaptation. UNCTAD. Vol. 18. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d18\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d18_en.pdf) (of America).

4. Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices (2020). Transport and Trade Facilitation. UNCTAD. Vol.12. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d1_en.pdf) (of America).

5. Overview of maritime transport. (2020). United Nations. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020_en.pdf) (of America).

6. Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. 2020). URL: [https://ecol.eu.com/sites/default/files/2020/docs/eu\\_strategy\\_2021.pdf](https://ecol.eu.com/sites/default/files/2020/docs/eu_strategy_2021.pdf)

7. IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

8. Голубцов О.Г., Біатов А.П., Селіверстов О.Ю., Садогурська С.С. Вода близько. Підвищення рівня моря в Україні внаслідок зміни клімату (повний звіт за результатами дослідження). Центр екологічних ініціатив "Екодія". 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina\\_klimaty/2020/voda\\_blyzko\\_report\\_full-c.pdf](https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2020/voda_blyzko_report_full-c.pdf)

9. Paris Agreement. (2016). Paris: United Nations, URL: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_english.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf)

10. United nations framework convention on climate change. (1992). United Nations. URL: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf)

11. Kyoto protocol to the united nations framework convention on climate change. (1997). United Nations. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf>

12. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Закон України від 12.12.2019 р. №337-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>

13. Стратегія низьковуглецевого розвитку України на період до 2050 року (2017). URL: <https://mepr.gov.ua/news/31815.html>

14. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року. Розпорядження КМУ від 07.12.2016 р. № 932-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705>

15. Про затвердження Плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату. Розпорядження КМУ від 06.12. 2017 р. №878-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-vikonannya-konceptsiyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-zmini-klimatu-na-period-do-2030-roku>

16. Біосферні резервати України заклик до дій з метою стимулювання адаптації до зміни клімату на основі екосистемного підходу. URL: <https://eba-ukraine.net/vrazlivist-ta-funkcional-nist.html>

17. ADAPTATION PLANNING: Developing Resilience to Climate Change in the Irish Transport Sector. (2012). The Minister for Transport. URL: <https://assets.gov.ie/23750/79013637f388493eb5309707bba54df1.pdf>

18. The French National Strategy for Adaptation to Climate Change. (2006). URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/publications/national-adaptation-strategy-france>.

19. Climate Change Adaptation Act. (2018). URL: [http://www.env.go.jp/earth/tekiou/tekiouhou\\_jyoubun\\_r1.pdf](http://www.env.go.jp/earth/tekiou/tekiouhou_jyoubun_r1.pdf)

20. National Plan for Adaptation to the Impacts of Climate Change of Japan. (2018). URL: <http://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20151127-101.pdf>

21. Singapore's Climate Action Plan. (2016). URL: <https://www.nccs.gov.sg/>

22. Take Action Today for a Sustainable. (2016). COPYRIGHT. URL: [https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/nccs\\_mitigation\\_fa\\_webview-27-06-16.pdf](https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/nccs_mitigation_fa_webview-27-06-16.pdf).

23. A Climate-Resilient Singapore, for a Sustainable Future. (2016). COPYRIGHT. URL: <https://www.nccs.gov.sg/docs/default-source/publications/a-climate-resilient-singapore-for-a-sustainable-future.pdf>
24. Global Adaptation Index Country Index. (2019). Technical Report. University of NORTE DAME. URL: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>
25. Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. (2008). Die Bundesregierung. URL: [https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das\\_gesamt\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf)
26. Яшкіна В., Трипольська Г. (2018). Стисий виклад міжнародного досвіду розробки національних стратегій адаптації для адаптації у процесах НСА України. URL: [https://mepr.gov.ua/files/docs/klimatychna\\_polityka/](https://mepr.gov.ua/files/docs/klimatychna_polityka/)

### References:

1. Adapting seaports to climate change in support of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Note by the UNCTAD Secretariat. UN. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d23\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/cimem7d23_ru.pdf)
2. Climate change adaptation and maritime transport. (2012). UNCTAD. URL: <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/climate-change-and-maritime-transport>
3. Asariotis R., Benamara H. and Mohos-Naray V. (2017). Port Industry Study on Climate Change Impacts and Adaptation. UNCTAD. Vol. 18. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d18\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2017d18_en.pdf)
4. Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices (2020). Transport and Trade Facilitation. UNCTAD. Vol.12. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtltlb2019d1_en.pdf)
5. Overview of maritime transport. (2020). United Nations. URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2020_en.pdf)
6. Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change. (2020). URL: [https://ecolgu-ua.com/sites/default/files/2020/docs/eu\\_strategy\\_2021.pdf](https://ecolgu-ua.com/sites/default/files/2020/docs/eu_strategy_2021.pdf)
7. IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
8. Golubtsov O.G., Biatov A.P., Seliverstov O.Y., Sadogurskaya S.S. (2020). The water is close. Sea level rise in Ukraine due to climate change (full report on the results of the study). Center for Environmental Initiatives "Ecodia". URL: [https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina\\_klimaty/2020/voda\\_blyzko\\_report\\_full-c.pdf](https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/2020/voda_blyzko_report_full-c.pdf)
9. Paris Agreement. (2016). Paris: United Nations, URL: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_english.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english.pdf)
10. United nations framework convention on climate change. (1992). United Nations. URL: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf)

11. Kyoto protocol to the united nations framework convention on climate change. (1997). United Nations. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf>
12. The Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). “On the principles of monitoring, reporting and verification of greenhouse gas emissions”. The Law of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> [in Ukrainian].
13. Strategy of low-carbon development of Ukraine for the period up to 2050 (2017). URL: <https://mepr.gov.ua/news/31815.html>
14. The Cabinet Ministers of Ukraine. (2016). “On approval of the Concept for the implementation of state policy in the field of climate change until 2030”. Order. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705> [in Ukrainian].
15. The Cabinet Ministers of Ukraine. (2017). “On approval of the Action Plan for the implementation of the Concept of implementation of state policy in the field of climate change”. Order. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-vikonannya-koncepciyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-zmini-klimatu-na-period-do-2030-year> [in Ukrainian].
16. Ukraine's biosphere reserves call for action to stimulate adaptation to climate change based on an ecosystem approach. (2020). URL: <https://eba-ukraine.net/vrazlivist-ta-funkcional-nist.html> [in Ukrainian].
17. ADAPTATION PLANNING: Developing Resilience to Climate Change in the Irish Transport Sector. (2012). The Minister for Transport. URL: <https://assets.gov.ie/23750/79013637f388493eb5309707bba54df1.pdf>
18. The French National Strategy for Adaptation to Climate Change. (2006). URL: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/publications/national-adaptation-strategy-france>.
19. Climate Change Adaptation Act. (2018). URL: [http://www.env.go.jp/earth/tekiou/tekiouhou\\_jyoubun\\_r1.pdf](http://www.env.go.jp/earth/tekiou/tekiouhou_jyoubun_r1.pdf)
20. National Plan for Adaptation to the Impacts of Climate Change of Japan. (2018). URL: <http://www.env.go.jp/en/focus/docs/files/20151127-101.pdf>
21. Singapore’s Climate Action Plan. (2016). URL: <https://www.nccs.gov.sg/>
22. Take Action Today for a Sustainable. (2016). COPYRIGHT. URL: [https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/nccs\\_mitigation\\_fa\\_webview-27-06-16.pdf](https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/nccs_mitigation_fa_webview-27-06-16.pdf)
23. A Climate-Resilient Singapore, for a Sustainable Future. (2016). COPYRIGHT. URL: <https://www.nccs.gov.sg/docs/default-source/publications/a-climate-resilient-singapore-for-a-sustainable-future.pdf>
24. Global Adaptation Index Country Index. (2019). Technical Report. University of NORTE DAME. URL: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>
25. German adjustment strategy for the climate change. (2008). The Bundesregierung. URL: [https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das\\_gesamt\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf)
26. Yashkina V., Trypolska G. (2018). Summary of international experience in developing national adaptation strategies for adaptation in the processes of NSA of Ukraine. URL: [https://mepr.gov.ua/files/docs/klimatychna\\_polityka/](https://mepr.gov.ua/files/docs/klimatychna_polityka/) [in Ukrainian].

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-23

УДК 351.777: 614.7

*Семілетов О.С., науковий співробітник, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-7903-0098*

*Semiletov O., researcher, National University of Civil Defence of Ukraine,  
Kharkiv*

## ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

### PUBLIC AUDIT OF WATER MANAGEMENT OF UKRAINE

*У статті розглядаються управлінські підходи до забезпечення раціонального використання водних ресурсів та вплив промисловості на стан навколишнього природного середовища та шляхи раціонального використання державної політики шляхом аналізу зарубіжного досвіду та практик у сфері надання державних послуг та державного управління водними ресурсами.*

*Ключові слова: публічне управління, природні ресурси, європейська інтеграція,*

*The article considers management approaches to ensuring the rational use of water resources and the impact of industry on the environment and ways of rational use of public policy by analyzing foreign experience and practices in the field of public services and public water management.*

*Key words: public administration, natural resources, European integration.*

**Постановка проблеми.** Ситуація із погіршенням стану водного господарства в нашій державі з кожним роком все більше набуває значення та актуальності. Адже наслідки погіршення екологічного стану всього світу починають активно заважати нормальному життю громадян, так середня температура у долині смерті в цьому році склала рекордні позначки вона склала 56,7° та температура поверхонь склала рекордні 81,1°, також слід зауважити про значні засухи по всьому світу що призводить до того що збільшується ризик виникнення пожежі або виникнення пожеж продукти горіння яких ще більше погіршують стан екології світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** Екологічним та економічним проблемам населення в Україні присвячено роботи таких вітчизняних вчених, як О.М. Маценко, О.Ю. Чигрин, В.І. Тарановський, А.І. Долгодуш, Лі Мін, В.О. Лук'янихін, В.В. Снітинський, Т.В. Багдай, О.Є. Бубис, Н.Є.Панас, І.Л. Сазонець, О.В. Покуль та інших.



**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз стану водного господарства України та державного регулюванні сфери використання водних ресурсів та їх вплив на навколишнє середовище .

**Виклад основного матеріалу.** Також слід зазначити такий природний антропогенний фактор як опустелювання південних регіонів України в які поступово перетворюється цей депресивний регіон. За розрахунками аналітиків та науковців загальні збитки від впливу посух і паводків у різних регіонах нашої держави можуть складати більше одного мільярда гривень кожен рік . За оцінками науковців України та європейських держав, в зв'язку із змінами клімату, та за відсутності належного управління водними ресурсами, вказані збитки можуть подвоюватись кожні п'ять років. Свідченням цьому є літні посухи в південних та центральних регіонах, а також катастрофічні паводки в західних регіонах України, що трапилися в 2020-2021 роках. Внаслідок, масових незаконних рубок лісів в карпатському регіоні.

Стосовно стану води у нашій державі слід зауважити що якість її порівнюючи із якістю води у європейських країнах дуже поганий та може зашкодити здоров'ю. У країнах європейського співтовариства на зразок Швейцарії, Норвегії і Люксембургу можна пити воду з-під крану і не переживати з приводу її якості. У Україні цей трюк як мінімум небезпечний і може викликати значну шкоду. Вся річ у тому, що згідно з даними ООН наша держава займає 95 місце рейтингу за чистотою та якості питної води.

Центральне водопостачання охоплює близько 70% українців. Потреби 30% з них забезпечуються за рахунок підземних прісних вод, інші 70% п'ють з поверхневих водойм. Ця проблема давно придбала загальнонаціональні масштаби. 60% води в нашій країні екологи визнають непридатними для вживання. У 2020 р. з природних водних об'єктів було забрано 9,6 куб. км прісної води (90% з поверхневих і 10 % з підземних джерел). За останнє десятиліття в Україні відбулося скорочення (у 1,5 рази) використання водних ресурсів (з 14,8 км<sup>3</sup>. у 2010 р. до 9,6 км<sup>3</sup>. у 2019 р.) та зворотних вод (з 7,8 км<sup>3</sup> у 2010 р. до 5,2 км<sup>3</sup> у 2020 р.), що обумовлене тарифними ставками та зменшенням виробництва у наслідок економічних, політичних, соціальних, епідеміологічних змін у суспільстві.

Найскрутніша ситуація в таких куточках нашої держави: Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській, Херсонській, Одеській областях. Та регіонах де найбільше розвинена промисловість. Таких річках, до найбільш брудних річок України відносять Сіверський Донець, Сулу, Дністер, Кальмиус і Західний Буг. При цьому основним методом очищення в нашій державі був і залишається метод хлорування, що може призводити до утворення небезпечних для здоров'я хлорорганічних сполук. І навіть якщо на станціях воду вірно очистять, проведуть знезараження, пом'якшать і позбавлять від домішок неприємного смаку і запаху, але в зв'язку із застарілістю комунікаційних систем (старих труб) вона все одно стає шкідливою .

Слід виділити такі види джерел походження забруднення:

1. Стічні води, Продукти життєдіяльності, бруд, миючі засоби. Простіше кажучи, каналізація. Левова частка цієї пишності скидається в річки і моря без достатнього очищення.

За даними Антимонопольного комітету України в 2019 р. лише близько половина підприємств які належать та здійснюють діяльність у сфері водних ресурсів мають міські очисні споруди, з яких лише половина здійснюють належну очистку. Решта скидають міські стічні води без належного очищення

2. Фермерські господарства (добрива, гербіциди, інсектициди і органічні відходи вимиваються і потрапляють в поверхневі і підземні води.)

3. Промислові відходи (ртуть, мідь, фтор, радіоактивні частки, залізо у воді - "подарунки" промислових підприємств. При цьому викиди бувають як нарочними, так і випадковими (аварії, витоки). До "найшкідливіших" виробництв відносять чорну металургію, нафтопереробні і целюлозно-паперові заводи. Небезпечний вплив на якість водних ресурсів здійснює гірничодобувна промисловість. Величезна кількість відвалів, відходів виробництва, хвостосховищ, шламо-накопичувачів та ін. призводить до неконтрольованого хімічного та радіоактивного забруднення ґрунтових і підземних вод та поверхневих водних об'єктів. Особливу небезпеку становлять так звані "безхазайні" гірничі об'єкти, які можуть створити значну небезпеку довкіллю в результаті прориву дамб неконтрольованих хвостосховищ чи відстійників.

4. Витоки нафти (нафтопродукти скупчуються на водній поверхні, перекриваючи доступ світла і кисню. Окрім забруднення і неприємного запаху води, це відгукнеться мором риби і птахів.)

5. Тверді відходи (пластикові пляшки, пакети, гравій, щебінь, відпрацьований ґрунт. Через це водойми перетворюються на смітники.)

6. Теплове забруднення або його ще може класифікувати як біологічне (злив теплої води з атомних і теплових електростанцій підвищує загальну температуру водойми. Це призводить до прискореного заростання водоростями і мору живності.) У світлі глобального потепління потребує увагу державна політика в сфері біологічного забруднення водного господарства, яке суттєво змінює біологічні процеси у водоймах. Зміна кліматичного режиму водойм внаслідок змін клімату та впливу промисловості яке суттєво впливає на наявні водні живі ресурси. Наразі українські науковці не мають відповідей щодо того, як ефективно протистояти загрозі біологічного забруднення. Сучасний стан шкідливих забруднень в Україні об'єктами теплоенергетики в цілому можуть перевищувати нормативи ЄС до 30 разів, а та національні стандарти.

7. Атмосферні забруднення. Медики та науковці роблять припущення що зловживання поганим станом води може призвести до:

Зменшення видової різноманітності морської і річкової флори і фауни, Заростання і зникнення водойм, Погіршення смаку, кольору і запаху води, Руйнування емалі наших зубів за надлишку фтору, Спалахи гепатитів, спровоковані бактеріями і кишковою паличкою, перевантаження організму залізом, що викликає порушення формування кісткової тканини, Накопичення свинцю, хрому, кадмію, бензапірену, а також хлор у воді провокують поява онкології і нервових розладів, інфекційні і кишкові захворювання: від тифу і дизентерії до холери, Погіршення стану волосся і шкіри, З'єднання фенолу і фтору негативно впливають на роботу нирок і печінки. Зараження гільмінтами. Радіоактивні ізотопи і пестициди накопичуються в організмах і циркулюють в харчових ланцюжках, руйнуючи тканини і призводячи до безпліддя і генетичних мутацій.

До документів які регламентують стан Навколишнього Середовища у сфері водного господарства є:

I. Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту і Ради «Про затвердження рамок діяльності співтовариства у сфері водної політики» від 23 жовтня 2000 року

II. Директива 2007/60/ЄС Європейського парламенту і Ради «Про оцінки і управління ризиками затоплення» від 23 жовтня 2000 року

III. Директива 2008/56/ЄС Європейського парламенту і Ради «Про затвердження рамок діяльності Співтовариства в сфері екологічної політики, що стосується морського середовища» від 17 червня 2008 року

IV. Директива Ради 98/83/ЄС «Про якість води, призначеної для споживання людиною» від 3 листопада 1998 року

V. Директива Ради 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення нітрами із сільськогосподарських джерел» від 12 грудня 1991 року

VI. Директива Ради 91/271/ЄС «Про очищення міських стічних вод» від 21 травня 1991 року

VII. Директиви 2006/118/ЄС про захист ґрунтових вод від забруднення та виснаження

VIII. Директиви 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про управління відходами видобувних підприємств»

IX. Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди»

X. Директиви 2008/56/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 17 червня 2008 року про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища;

XI. Міжнародної конвенції ООН «Про контроль суднових баластних вод і осадів та управління ними» (підписана Україною 13 лютого 2004 р.);

XII. Водним кодексом України;

XIII. Стратегією державної екологічної політики України на період до 2030 року;

У ЗУ «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» визначено такі інновації у сфері водопостачання та водовідведення, [21;18].

Слід приділити увагу що наразі проходить обговорення Проєкту «Стратегії розвитку водної політики України 2020-2050 - Водна стратегія України»

Також слід приділяти увагу на запровадження доступної бази даних новітніх технологій у цій сфері, застосування та встановлення стимулюючих та обмежуючих норм для підприємств, запровадження системи управління якістю послуг, управління ризиками тощо.

Аналіз відповідності українських інноваційних пріоритетів перспективним світовим науковим та технологічним напрямом «Сфера водопостачання, водоочищення, водовідведення», що до найбільш перспективних технологічних напрямів у сфері водокористування, водоочищення та водовідведення відносяться:

1) Технології очищення вод і обробки стічних вод, адсорбенти, наноплівки, випромінювання, фільтрація; Біологічно активних речовин та ін.

2) Технології та способи видобування, збирання чи розподіляння води для будинків або подібне місцеве водопостачання, стерилізація водопровідної води; автоматичне управління всією структурою водовідведення та водопостачання попередження водної ерозії ґрунту біля водних об'єктів. Водночас серед інформатизація водопостачання і водовідведення; розроблення та використання пристроїв для промислової стерилізації води ультрафіолетом та ін.[12].

Стратегія розвитку державної екологічної політики на період до 2030 р визначає: нераціональне використання водних ресурсів, внаслідок забруднення та погіршення стану річкових басейнів та прибережних вод Чорного та Азовського морів та стан лиманів більшість яких належать до ПЗФ і мають статус ендеміків.

Проблеми які спонукають до розвитку інновацій та впровадження додаткових обґрунтованих рішень на стан інновацій у сфері, водних ресурсів це підтверджується міжнародними дослідниками, виділяють такі проблеми низьку енергоефективність виробництва; значне забруднення навколишнього природного середовища (ґрунту, води, повітря) промисловими і транспортними викидами, муніципальними стічними водами і ТПВ, що призводить до деградації довкілля і втрати біологічного розмаїття; неефективної державної політики; відсутності фінансування та інвестування; [10, с. 62].

Потребує уваги також концепція реформування управління водними ресурсами і сталим розвитком, яка була висвітлена Міжнародною водною асоціацією (IWA) і знайшла відображення в Лісабонській хартії (Lisbon Charter). Концепція висвітлює ряд керівних принципів щодо формування

ефективної державної політики та регулювання послуг водного господарства в нашій державі, та стимуляції є розвитку інновацій в сфері водного господарства. Ці принципи є унікальними та придатними до застосування, в будь-якій країні світу,

При цьому уряд та державні адміністрації відіграють важливу роль на всіх рівнях Публічного управління та забезпечення надання надійності послуг із водопостачання та водовідведення та контролю, прийнятної якості послуг і доступності. Шляхом забезпечення і впровадження відповідної державної політики, та передового досвіду [2] так слід виділити міжнародні проекти а саме:

Виділяють такий проєкт у сфері водопостачання та водовідведення який реалізується Урядом і передбачає комплексну реконструкцію Бортницької станції аерації міста Києва. Термін реалізації Проєкту складає 5 років і триватиме до кінця 2023 року. Кредитні кошти у розмірі 1 млрд дол. США залучаються на пільгових і вигідних для України умовах від Японського агентства міжнародного співробітництва (JICA) [24]. Зазначені проєкти є доказом вдалої інвестиційної політики держави в сферу водопостачання та водовідведення.

Також ще одним досягненням нашої країни є співпраця із заступником Надзвичайного та Повноважного посла Держави Ізраїль в Україні Йоавом Бистрицьким перспективи розвитку українського водного сектору. Сторони обговорили та прийшли до домовленості, що Ізраїльський центр міжнародного співробітництва «МАШАВ» спільно із Центром підвищення кваліфікації працівників водного господарства за підтримки Міндовкілля та Посольства Ізраїлю в Україні для українських фахівців проведуть серію онлайн-тренінгів у сфері дієвого управління водними ресурсами. Крім того, ізраїльські партнери бажають реалізувати пілотний проєкт на півдні України із застосуванням інноваційних ізраїльських технологій зрошення.

Зазначається, що країни і надалі співпрацюватимуть у сфері управління водними ресурсами та залучатимуть досвід і інвестиції Ізраїлю для розвитку українського водного сектору [11].

Ще одним із проєктів який діє в нашій державі є міжнародний проєкт координатором якого в нашій країні є Національний університет водного господарства та природокористування «Вишеград-Вода-Безпека.» Метою проєкту є підвищення обізнаності щодо водних ресурсів країн-партнерів та забезпечення водної безпеки.

Завданням проєкту: є визначення головної проблеми у галузі водних ресурсів кожної країни-партнера; дискусій про способи вирішення існуючих проблем у країнах-партнерах; обмін досвідом між партнерами; підвищення обізнаності учнів середніх шкіл щодо проблем у сфері водних ресурсів та залучення місцевих органів влади для обміну досвідом і практикою у вирішенні проблем.

Ще одним проектом в якому Україна бере участь є «Водна гармонія – Інтеграція освіти, досліджень, інновації і підприємництва»

Координатором проекту виступає Норвезький університет природничих наук.

Метою проекту є намір створити науково-педагогічний консорціум із десяти університетів-партнерів Білорусі, Казахстану, Киргизстану, Республіки Молдова, Таджикистану, України та Норвегії для гармонізації вищої освіти, пов'язаної з водними ресурсами, для підвищення її актуальності та якості.

Завданням проекту є : укріплення інституційного партнерства за рахунок співпраці, взаємодії, семінарів, наставництва між партнерами, спільних досліджень в рамках програми «Water Harmony.»

Завданням метою є: укріплення інституційного партнерства за рахунок співпраці, взаємодії, семінарів, наставництва між партнерами, спільних досліджень тощо; удосконалення програм магістратури за рахунок обміну досвідом між партнерами, а також шляхом діалогу, за допомогою ярмарку вакансій із майбутніми роботодавцями й інтерактивного процесу покращення результатів проекту через відгуки студентів і працівників; збільшення інтернаціоналізації за рахунок великої кількості мобільностей студентів і працівників у різні країни, а також проведення спільних дослідів, лекцій і публікацій; розповсюдження результатів за рахунок більш активної та якісно-орієнтованої видавничої культури, а також участі асоційованих партнерів із державного та приватного секторів та асоційованих університетів.

Слід зауважити, що ніхто не примушує нашу державу повністю імплементувати всі вище зазначені положення та директиви. Навпаки, зараз у нашої держави є унікальна можливість, дуже ретельно і вкрай оптимально проаналізувати директиви з точки зору раціональності та вигоди, соціальної прийнятності, до реалій нашої держави, та виявити недоліки та перспективи.

Зараз не варто поспішати брати на себе зобов'язання щодо імплементації і не обов'язково зараз встановлювати високі стандарти очищення. Проте зараз в Україні насправді дуже вдалий момент, коли можна проаналізувати і оцінити, як поганий, так і вдалий досвід країн ЄС та СНД, також слід розглянути певний зв'язок існуючих моделей і врахувати місцеві особливості й економічні можливості.

**Висновки.** На сьогодні практично жодне з підприємств питного водопостачання країни не може забезпечити гарний стан водних ресурсів згідно із вимогами та нормативами державних Санітарно епідеміологічним вимог. Тобто, якість такої питної води не відповідає нормативам, тому ця ситуація загрожує здоров'ю нації. Тому згідно зі стратегією розвитку водної політики України, визначено новий порядок здійснення державного моніторингу води на основі якого започатковано підготовку програм моніторингу та запровадження у законодавстві змін та визначених законодавством районів річко-

вих басейнів. Водночас станом на початок 2021 р., незважаючи на чисельні зауваження фахових експертів та громадськості, нормативно-правовими актами України не:

- встановлено порядок реалізації Публічного управління річковими басейнами та не покладено відповідальність за їх виконання на жоден з центральних органів виконавчої влади;

- запроваджено покриття витрат за водні послуги, включаючи екологічні та ресурсні витрати,

- визначено фінансові механізми реалізації Публічного управління річковими басейнами;

- запроваджено державної системи управління зростаючими ризиками у природному середовищі та природно заповідному фонді щодо виникнення паводків, повеней, посух, а також ризиків для здоров'я людини пов'язаних з відсутністю належного доступу до безпечної води та санітарії.

### **Список використаних джерел:**

1. Innovation in the European water sector, 2015. Science for Environment Policy. URL: [http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/-innovation\\_european\\_water\\_sector\\_FB10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/-innovation_european_water_sector_FB10_en.pdf) (дата звернення: 14.10.2021).

2. Ігнатенко О.П. Використання новітніх технологій у державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. Регіональне управління та місцеве самоврядування. URL: [file:///C:/Users/user/Downloads/zpnadu\\_2014\\_2\\_10.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/zpnadu_2014_2_10.pdf).

3. Uta Wehn, Carlos Montalvo. The Dynamics of Water Innovation. URL: <https://www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production/call-for-papers/thedynamics-of-water-innovation> (дата звернення: 01.09.2021).

4. Водний кодекс України Кодекс України; Закон, Кодекс від 06.06.1995 / Редакція від 02.10.2021//База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 22.10.2021).

5. Гаман М.В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 ; Національна академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2005.

6. Дегтярьова І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. URL: [http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/Public Administration/vol1/5-11.pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/Public%20Administration/vol1/5-11.pdf) (дата звернення: 20.10.2021).

7. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с. Ефективність державного управління: монографія / за заг. ред. І.В. Ро-

зпутенка та ін. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. Київ : К.І.С., 2002. 420 с.

8. Інновації в Україні: Європейський досвід та рекомендації для України. Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні». Київ : Фенікс, 2011. Том 3. 76 с. URL: [https://kneu.edu.ua/userfiles/our\\_partners/gudrun/3\\_UA.pdf](https://kneu.edu.ua/userfiles/our_partners/gudrun/3_UA.pdf) (дата звернення: 10.10.2021).

9. Інноваційні технології зрошування Ізраїль реалізує пілотний проект на півдні України URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3219947-innovacijni-tehnologii-zrosuvanna-izrail-realizue-pilotnij-proekt-na-pivdni-ukraini.html> (дата звернення 10.10.2021)

10. Костюк И.К. Применение инновационных технологий в государственном управлении в контексте европейских стандартов. Молодой ученый. 2014. № 21. С. 519–521. URL <https://moluch.ru/archive/80/14307/>.

11. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 14.03.2019). Право та державне управління 74

12. Про затвердження Правил технічної експлуатації систем водопостачання та водовідведення населених пунктів України : Наказ Держжитлокомунгоспу від 05.07.1995 р. № 30. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-95>.

13. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 389. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF> (дата звернення: 14.10.2021).

14. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. №40-IV. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 22.10.2021).

15. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року Закон України; Стратегія від 28.02.2019 База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 22.10.2021).

16. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 01.10.2021).

17. Проект реконструкції Бортницької станції аерації. Презентація (доповідач Лисюк О.) від 13.09.2018 р. База даних: "Львівводоканал". URL: [http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3\\_5-Lysiuk-Oleh.pdf](http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_5-Lysiuk-Oleh.pdf)



18. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. База даних: «Законодавство України». URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015) (дата звернення: 22.10.2021).

19. Шкарлет С.М., Ільчук В.П. Інноваційний розвиток підприємства : навч. посіб. ; Черніг. нац. технол. ун-т. Чернігів, 2015. 307 с. URL: [https:// pidruchniki.com/85859/ekonomika/ natsionalni\\_innovatsiyni\\_sistemi](https://pidruchniki.com/85859/ekonomika/natsionalni_innovatsiyni_sistemi) (дата звернення: 25.10.2021).

### References:

1. Innovation in the European water sector, 2015. Science for Environment Policy. URL: [http://ec.europa.eu/environment/ integration / research / newsalert / pdf / - innovation\\_european\\_water\\_sector\\_FB10\\_ en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/-innovation_european_water_sector_FB10_en.pdf) (accessed: 14.10.2021).

2. Ignatenko OP Use of the newest technologies in the state regulation of the sphere of improvement of settlements. Regional management and local self-government. URL: [file: /// C: / Users / user / Downloads / - znpnadu\\_2014\\_2\\_10.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/-znpnadu_2014_2_10.pdf).

3. Uta Wehn, Carlos Montalvo. The Dynamics of Water Innovation. URL: [https:// www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production/call-for-papers/thedynamics-of-water-innovation](https://www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production/call-for-papers/thedynamics-of-water-innovation) (access date: 01.09.2021).

4. Water Code of Ukraine Code of Ukraine; Law, Code of 06.06.1995 / Revision of 02.10.2021 // Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (access date: 22.10.2021).

5. Gaman MV State management of innovation activity in Ukraine: dis. ... Dr. of Science from the state. management: 25.00.02; National Academy of State. Department under the President of Ukraine. Kyiv, 2005.

6. Degtyareva IO Innovations in public and municipal administration as a necessary condition for socio-economic achievements in modern Ukraine. URL: [http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/Public Administration / vol1 / 5-11.pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf) (access date: 20.10.2021).

7. Public policy: a textbook / Nat. acad. state упр. under the President of Ukraine; ed. Col .: Yu.V. Kovbasyuk, and others. Kyiv: NAPA, 2014. 448 p..Effectiveness of public administration: monograph / by general. ed. I.B. Rasputenka and others. ; Ukr. Acad. state упр. under the President of Ukraine, Inst. qualifications of managers. frames. Kyiv: KIS, 2002. 420 p.

8. Innovations in Ukraine: European experience and recommendations for Ukraine. EU project "Improvement of strategies, policies and regulation of innovation in Ukraine". Kyiv: Phoenix, 2011. Volume 3. 76 p. URL: [https:// kneu.edu.ua/userfiles/our\\_partners/ gudrun / 3\\_UA.pdf](https://kneu.edu.ua/userfiles/our_partners/gudrun/3_UA.pdf) (access date: 10.10.2021).

9. Innovative fusion technologies Israel is implementing a pilot project in the south of Ukraine URL: <https://www.ukrinform.ua/rubic->

economy/3219947-innovacijni-tehnologii-zrosuvanna-izrail-realizue-pilotnij-proekt-na-pivdni-ukraini. date of application 10.10.2021)

10. Kostyuk IK Application of innovative technologies in public administration in the context of European standards. A young scientist. 2014. № 21. S. 519–521. URL <https://moluch.ru/archive/80/14307/>.

11. On state regulation in the field of public utilities: Law of 09.07.2010 № 2479-VI. Database "Legislation of Ukraine". Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (access date: March 14, 2019). Law and public administration 74

12. About the statement of Rules of technical operation of systems of water supply and drainage of settlements of Ukraine: the Order of the State housing and communal services from 05.07.1995 № 30. Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-95>.

13. On approval of the Program for the development of investment and innovation activities in Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 02.02.2011 № 389. Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF> (access date: 14.10.2021).

14. On innovative activity: Law of Ukraine of 04.07.2002 №40-IV. Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (access date: 22.10.2021).

15. On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2030 Law of Ukraine; Strategy from 02/28/2019 Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (access date: 22.10.2021).

16. On drinking water, drinking water supply and drainage: Law of 10.01.2012 № 2918-III. Database "Legislation of Ukraine". Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (access date: 01.10.2021).

17. Reconstruction project of Bortnytsia aeration station. Presentation (speaker O. Lysyuk) dated September 13, 2018. Database: Lvivvodokanal. URL: [http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3\\_5-Lysiuk-Oleh.pdf](http://eco-forum-lviv.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/3_5-Lysiuk-Oleh.pdf)

18. Sustainable Development Strategy "Ukraine - 2020": Decree of the President of Ukraine of 12.01.2015 № 5/2015. Database: "Legislation of Ukraine". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (access date: 22.10.2021).

19. Shkarlet SM, Ilchuk VP Innovative development of the enterprise: textbook. way. ; Chernihiv. nat. technologist un-t. Chernihiv, 2015. 307 p. URL: [https://pidruchniki.com/85859/ekonomika/natsionalni\\_innovatsiyni\\_sistemi](https://pidruchniki.com/85859/ekonomika/natsionalni_innovatsiyni_sistemi) (access date: 25.10.2021).

*Усаченко О.О., к.держ.упр., старший офіцер відділу протокольного забезпечення представницьких заходів повсякденної діяльності Управління Протоколу МОУ, м. Київ, ORCID: 0000-0002-5458-8976,*

*Родченко Л.М., д.держ.упр., професор, керівник експертної групи політики військових зв'язків з громадськістю Директорату інформаційної політики у сфері оборони та стратегічних комунікацій МОУ, м. Київ, ORCID: 0000-0002-2141-4742,*

*Родченко І.Ю., к.держ.упр., головний державний інспектор Координаційно-моніторингової митниці ДМСУ, м. Київ, ORCID: 0000-0001-7086-1015*

*Usachenko O., Candidate of State Administration, Senior Officer of the Protocol Support Department for Representative Activities of Everyday Activities of the Protocol Department of the Ministry of Defense of Ukraine, Kyiv,*

*Rodchenko L., Doctor of State Administration, Professor, Head of the Expert Group on Military Public Relations Policy of the Directorate of Information Policy in the Field of Defense and Strategic Communications of the Ministry of Defense of Ukraine, Kyiv,*

*Rodchenko I., Candidate of State Administration, Chief State Inspector of the Coordination and Monitoring Customs of the State Customs Service of Ukraine, Kyiv*

## **УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ СКЛАДОВОЮ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ**

### **MANAGEMENT OF THE INNOVATIVE COMPONENT OF THE DEFENSE AND INDUSTRIAL COMPLEX**

*При аналізі функціонування існуючих підприємств оборонно-промислового комплексу визначено чинники, що негативно впливають на управління інноваційною діяльністю. Переважна частина наукових досліджень і розробок все ще здійснюється тими організаціями науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, які найбільш віддалені від потреб підприємств і попиту на продукцію з боку промислового сектора, в тому числі і оборонно-промислового комплексу. Два фактори - низькі інноваційні можливості оборонно-промислових підприємств і відносна ізольованість галузевих дослідних інститутів від промислових підприємств - чинять негативний вплив на рівень конкурентоспроможності, а також на конструювання, виробництво і реалізацію продукції в Україні. На ділі можна сказати, що ці два фактори є найсуттєвішими перешкодами на шляху пе-*

ретворення української системи наукових досліджень і розробок в українську інноваційну систему.

**Ключові слова:** інноваційна діяльність, оборонно-промисловий комплекс, система управління.

*The analysis of the functioning of the existing enterprises of the defense-industrial complex identifies the factors that negatively affect the management of innovation. The vast majority of research and development is still carried out by those organizations of research and development that are furthest from the needs of enterprises and demand for products from the industrial sector, including the defense industry. Two factors - low innovative capabilities of defense-industrial enterprises and the relative isolation of industry research institutes from industrial enterprises - have a negative impact on the level of competitiveness, as well as on the design, production and sale of products in Ukraine. In fact, we can say that these two factors are the most significant obstacles to the transformation of the Ukrainian system of research and development into the Ukrainian innovation system.*

**Keywords:** innovation activity, defense-industrial complex, management system.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах однією з центральних проблем є перехід від експортно-орієнтованої сировинної моделі до моделі високотехнологічного розвитку. В основі вирішення цієї проблеми першочерговим є розвиток високих технологій в наукомістких галузях, що мають стратегічне значення для забезпечення обороноздатності країни. Одним з основних умов, що характеризують ступінь незалежності будь-якої держави щодо самостійного проведення внутрішньої і зовнішньої політики, є міць збройних сил. У свою чергу, міць збройних сил залежить від багатьох факторів, головними з яких є оснащеність озброєнням і військовою технікою і навченість особового складу.

Виходячи з стійкої тенденції випередження рівня розвитку техніки по відношенню до еволюції можливостей людини, домінуючим фактором нарощування потужності збройних сил бачиться їх технічне оснащення. Це підтверджується результатами аналізу ситуації на світовому ринку зброї, де явно простежується тенденція зсуву інтересів держав по завоюванню стратегічної і регіональної переваги у сфері високотехнологічної військової техніки. Її зразки займають в даний час домінуюче місце в експозиціях на міжнародних виставках.

Визначальну роль в технічному оснащенні Збройних сил України грає стан оборонно-промислового комплексу, і перш за все, його інноваційна складова. Пріоритетними стали розробки не екстенсивного (кількісного) характеру, а інтенсивного (якісного), коли наголос робиться на виробництво високоточної зброї, що має високу ефективність і коефіцієнт живучості. Оборонні стратегії держав коректувалися в сторону зменшення чисельності

військ, військової техніки і озброєння з одночасним підвищенням якості збройних сил і військової техніки. Крім того, у військове виробництво активно впроваджується принцип подвійних технологій, що передбачає використання військової техніки та військових технологій в національній економіці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями впровадження інноваційних технологій в наукомісткі галузі, що дозволяють управляти інноваційним розвитком оборонних підприємств, займалися багато фахівців, але істотного поліпшення стану оборонно-промислового комплексу та вдосконалення управління інноваційною діяльністю поки досягти не вдалося. У роботах авторів: У.Ф. Шарпа, Г.Дж. Александера, Д.В. Бейлі, Р. Брейлі, С. Майерса, Г. Бирмана, В. Беренса, Г. Марковіца, Д. Гарнера, Холта Р.Н. і ін., детально розглянуті основні проблеми, пов'язані з сутністю управління інноваційним розвитком підприємств військової промисловості, інноваційним розвитком підприємств наукомістких галузей тощо.

Однак в працях вітчизняних і зарубіжних вчених проблеми власне інноваційного розвитку оборонно-промислового комплексу мало висвітлені, не дивлячись на те, що саме ефективне управління інноваційною діяльністю підприємств оборонно-промислового комплексу в сучасних умовах здатне забезпечити вирішення найважливіших проблем розвитку високотехнологічних галузей економіки і освоєння більшої кількості секторів наукомісткої продукції на світових ринках.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в розробці положень щодо вдосконалення управління інноваційною складовою оборонно-промислового комплексу на основі аналізу структури управління, реалізація яких спрямована на підвищення економічного зростання високотехнологічних галузей економіки і забезпечення національної безпеки країни.

**Виклад основного матеріалу.** Перехід до інноваційного шляху розвитку підприємств оборонно-промислового комплексу передбачає широке поширення інноваційної діяльності. Її роль в економіці - підвищення якості господарства, поліпшення його Технологічна і товарної структури, збуту і реалізації продукції, товарів, послуг, а також форм організації та управління виробництвом. Оборонно-промисловий комплекс - це частина промислового комплексу країни, що спеціалізується на науковій розробці і виробництві оборонної продукції та забезпечення Збройних сил України та інших силових структур держави. Для підприємств оборонно-промислового комплексу інноваційна діяльність є досить актуальним засобом адаптації економіки відповідно до вимог часу. Інноваційна діяльність в сучасних умовах є найбільш витратною для створення найбільш досконалих зразків техніки на наявному рівні знань, але має далекосяжні перспективи як в сфері оснащення, так і в сфері продажів продукції.

На основі аналізу зарубіжного досвіду [1, 2] та сформованих економічних реалій в оборонно-промисловому комплексі визначені наступні напрямки розвитку інноваційної діяльності:

- створення сприятливого економічного та правового середовища щодо інноваційної діяльності;
- розвиток інфраструктури інноваційної системи;
- створення системи державної підтримки комерціалізації інновацій (результатів інтелектуальної діяльності);
- проведення аналізу та формування прогнозу напрямів науково-технологічного та інноваційного розвитку економіки з урахуванням рівних умов ринкового споживання;
- технологічне переоснащення виробництва для випуску високотехнологічної продукції;
- проведення експертизи розробок, надання консультативних, інформаційних, юридичних та інших послуг з виведення високотехнологічної продукції на ринок.

В якості основних напрямків слід відзначити наступні. По-перше, це створення сприятливого економічного та правового середовища щодо інноваційної діяльності включає кілька складових. Перша з них - правова складова. У числі першочергових заходів, що визначають ринкові відносини, повинні бути: розробка і реалізація заходів податкової, митної і тарифної політики, націлених на впровадження у виробництво нових технологій та стимулювання комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок; забезпечення захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені в процесі виконання державного оборонного замовлення; визначення правових норм, що регламентують обмін знаннями і технологіями між оборонно-промисловим комплексом і цивільним сектором економіки; розширення технологій України з ресурсної підтримки інноваційної діяльності; створення нормативно - правової бази, спрямованої на формування сприятливого середовища для залучення приватних інвестицій для фінансування інноваційної діяльності, включаючи розвиток форм спільного фінансування інноваційних проектів за рахунок коштів державного бюджету та коштів частих інвесторів; створення умов для розвитку венчурного підприємництва в сфері наукоємних інноваційних технологій.

Другим напрямом є економічна складова сприятливого середовища для інноваційної діяльності. Досвідом доведено [1], що підприємства або окремі організації можуть перейти і розвивати далі інноваційну діяльність, якщо вони задовольняють наступним факторам: наявність достатньої чисельності і кваліфікації персоналу, який здійснює НДДКР; наявність НДДКР (або ліцензій), готових до впровадження у вигляді нових продуктів і технологій; наявність достатньої дослідної бази; здійснення необхідних витрат в сферу НДДКР; оновлення виробництва.

Оцінка показника інноваційного рівня, що дозволяє виміряти ступінь відповідності підприємств оборонно-промислового комплексу необхідного рівня до перерахованих вище факторів, проводиться із залученням методів експертних оцінок або на основі емпіричних даних аналізу фінансово-господарської діяльності підприємства [2].

Розглядаючи активізацію глобального інноваційного процесу в якості головного підходу до підвищення ефективності підприємств оборонно-промислового комплексу, слід наголосити на необхідності комплексного розвитку всіх складових «потоків інновацій» [3, 4]. Однак, як показують дослідження, багато нові масштабні інноваційні розробки не можуть бути реалізовані не тільки силами окремих підприємств, але навіть групою (двох-трьох) виробничих підприємств, по ряду об'єктивних причин таких як: відсутність інноваційних ресурсів, технологічної бази, брак кваліфікованих кадрів тощо. Одним із засобів вирішення зазначеної проблеми може бути створення великих корпорацій, холдингів та ін., які інтегрують в своєму складі науково-дослідні інститути, дослідно-конструкторські бюро, виробничі підприємства, систему розподілу продукції, лізингові та фінансові структури.

Практика показує, що в рамках холдингу може в повній мірі реалізуватись весь цикл «потоків інновацій» від сфери проектування до після продажного обслуговування. В даний час поряд з великими формами інноваційного підприємництва, бурхливим темпом розвиваються малі (венчурні) підприємства, які здатні в умовах ринку реалізувати комерційно привабливі нововведення і отримати на цій основі прибуток.

На ефективність управління інноваційною діяльністю підприємств оборонно-промислового комплексу впливає безліч факторів фінансового, економічного, виробничого, технологічного, соціального, кадрового плану.

При аналізі функціонування існуючих підприємств оборонно-промислового комплексу відзначалися окремі чинники, що негативно впливають на управління інноваційною діяльністю. Переважна частина наукових досліджень і розробок все ще здійснюється тими організаціями НДДКР, які найбільш віддалені від потреб підприємств і попиту на продукцію НДДКР з боку промислового сектора, в тому числі і оборонно-промислового комплексу. Два фактори - низькі інноваційні можливості оборонно-промислових підприємств і відносна ізольованість галузевих дослідних інститутів від промислових підприємств - чинять негативний вплив на рівень конкурентоспроможності, а також на конструювання, виробництво і реалізацію продукції в Україні. На ділі можна сказати, що ці два фактори є найсуттєвішими перешкодами на шляху перетворення української системи наукових досліджень і розробок в українську інноваційну систему.

Військове виробництво, як відомо, тісно переплітається з цивільним і спирається по суті на загальні для них виробничі технології.

Вузловим завданням організації і планування процесу інноваційної діяльності є моделювання варіантів переходу на випуск нової продукції і вибір найбільш раціонального з них, включаючи визначення таких темпів зниження виробництва застарілої продукції і одночасного нарощування випуску нових виробів до проектної потужності, яка б забезпечувала ефективно функціонування підприємств. У діяльності підприємств, що динамічно розвиваються, відбувається випуск великої номенклатури виробів із інтенсивним їх оновленням.

Розгортання випуску нового виробу вимагає часткового або повного оновлення технологічних процесів, в залежності від рівня новизни створеної продукції. Синтезом організаційно-планової роботи по оновленню номенклатури продукції, що випускається, є формування цільової програми перспективного розвитку оборонної продукції та розробці на її основі комплексного плану виробництва серійної і нової продукції на майбутній плановий річний період.

Технологічні нововведення в процесі оновлення продукції з'являються або в результаті єдиного інноваційного процесу, тобто тісний взаємозв'язок НДДКР зі створенням виробу і технології його виготовлення, або як продукт самостійних спеціальних технологічних досліджень. Це певною мірою передбачено в принципах організації науково-виробничої діяльності підприємств, виконання яких сприяє цілеспрямованій взаємодії взаємопов'язаних елементів виробництва для ефективного досягнення заданих цілей. Так, специфіка виробництва оборонної продукції характеризується великою кількістю точних технологічних операцій, що викликає невизначеність в термінах реалізації програмних завдань. Технологічна невизначеність виникає через статистичний характер багатьох вхідних характеристик процесу виробництва, а організаційна невизначеність - через слабку обґрунтованість завдань в планах підприємств - виконавців, через невідповідність споживачів використовувати зазначені вироби, прийняття помилкових рішень. Все це призводить до подовження термінів і витрат на реалізацію програмного завдання, що в кінцевому рахунку, позначається на термінах виконання всієї програми оновлення. Відомо, що кінцеві результати програми інноваційної діяльності виражаються у створенні виробів, що характеризуються набором технічних, конструкторських, технологічних характеристик.

Зміни цих характеристик впливають на процес реалізації цільової програми, тому виявлення основних чинників, які обумовлюють характер і розподіл потоку змін, конструктивно технологічних недоробок, відкриває можливість цілеспрямованого впливу на терміни виконання програмних завдань.

**Висновки.** Таким чином, встановлення вирішуваних завдань і визначення цілей функціонування системи дозволяє судити про якість її роботи. Слід зазначити, що, як правило, всі складні системи функціонують в умовах



дії великої кількості випадкових і невідомих чинників різної природи. Ця обставина призводить до того, що результати роботи складної системи неминуче носять випадковий характер. При цьому результатами функціонування складної системи можуть бути як випадкова подія, наприклад, успішне впровадження інноваційного проекту, своєчасність виконання виробничого плану, повнота інвестування та інші, так і випадкова величина, наприклад, час реалізації інноваційного проекту, число виробів, що випускаються, витрати енергії і фонду зарплати та інші.

#### **Список використаних джерел:**

1. Чумак В.В. , Бернадський Б.В. Теоретико-правовий аналіз понять "національна безпека" і "державна безпека. Правничий вісник Університету "КРОК". 2014. Вип. 20. С. 95—103.
2. Медвідь М.М. Державна та національна безпека: понятійно-категоріальний апарат. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна. 2017. Вип. 2. С. 74—84.
3. Серьогіна Н.О. Теоретико-методологічний аналіз співвідношення понять "національна безпека", "державна безпека" та "продуктивна занятість". Electronic scientific publication "Public Administration and National Security" [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15905325328491.pdf>.
4. Кушнір В.О. Пропозиції щодо удосконалення правового механізму з питань стратегічних комунікацій у збройних силах України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1796> (дата звернення: 20.05.2021).

#### **References:**

1. Chumak, V. V. (2014), "Theoretical and legal analysis of the concepts of "national security" and "state security", *Pravnychyj visnyk Universytetu "KROK"*, vol. 20, pp. 95—103.
2. Medvid', M. M. (2017), "State and national security: conceptual and categorical apparatus", *Naukovyj visnyk L'vivs'kogo derzhavnogo universytetu vnutrishnih sprav. serija ekonomichna*, vol. 2, pp. 74—84.
3. Ser'ogina, N.O. (2018), "Theoretical and methodological analysis of the relationship between the concepts of "national security", "state security" and "productive employment", *Electronic scientific publication "Public Administration and National Security"*, [Online], available at: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15905325328491.pdf> (Accessed 1 June 2021).
4. Kushnir, V. (2020), "Proposals for improving the legal mechanism on strategic communications in the armed forces of Ukraine", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1796> (Accessed 14 June 2021).

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-25

УДК 378.14.015.62

*Inozemtseva O., PhD in Public Administration, Head of the of personnel document management department, The State Emergency Service of Ukraine, Kyiv, ORCID: 0000-0003-3764-0389*

## RESEARCH OF NORMATIVE-LEGAL BASE OF PERSONNEL FORMATION POLICY OF CIVIL DEFENSE SERVICE

### ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*The article investigates the normative-legal base of formation of personnel policy of the civil protection service in the context of creation and development of the civil protection service of Ukraine. It is determined that the initial fundamental issue of systemic targeted reforms and the creation of an effective service to protect the population from emergencies is the introduction of modern methods, norms and requirements in the formation of personnel policy of the service.*

**Ключові слова:** *personnel policy, legal acts, civil defense service, ordinary and management staff of the civil defense service.*

*Досліджено нормативно-правову базу формування кадрової політики служби цивільного захисту в контексті створення та розбудови служби цивільного захисту України. Визначено, що вихідним принциповим питанням здійснення системних цілеспрямованих реформ та створення дієвої служби захисту населення від надзвичайних ситуацій є впровадження сучасних методів, норм та вимог при формуванні кадрової політики служби.*

**Ключові слова:** *кадрова політика, нормативно-правові акти, служба цивільного захисту, особи рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.*

**Problem setting.** Given the direction of state development to the European way of life, the transition to qualitatively new, more advanced methods of personnel management, strengthening a single organizational, regulatory, personnel and information principles of civil service, setting new public objectives, the formation of a quality system for overcoming accidents and disasters on the territory of Ukraine is more acute than ever, and primarily depends on the quality of human resources.

**Paper objective.** The Decree of the President of Ukraine "On the strategy of reforming the civil service in Ukraine" [5] for the first time paid attention to the need for constructive changes in the civil service in Ukraine and "creating an effective public administration system that meets the standards of a democratic state governed by the rule of law, creation of a renewed, powerful and capable state apparatus".

**Paper main body.** As stated in the Law of Ukraine "About Civil Service" [2], "civil service is a public, professional, politically impartial activity for the practical implementation of tasks and functions of the state." Social security for civil servants is provided by the state and enshrined in relevant regulations that have the highest legal force. These persons are civil servants and have the appropriate official powers.

According to the "Civil Protection Code" [3] "Operational Rescue Service of Civil Defense - a special non-military association of rescue and other formations, governing bodies of such formations of the central executive body, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of civil protection" - therefore, the ordinary and management staff of the civil defense service is a kind of civil servants.

The legal basis for the activities of privates and officers of the Civil Defense Service is the Constitution of Ukraine [1], "Civil Protection Code" [3], "Regulations on the procedure for civil service of the ordinary and management staff of the civil defense service" [4] and other legislation.

Due to the background of economic and social transformations in the country, in accordance with modern requirements and legislation of Ukraine, the main principles of working with civil defense personnel should be to combat random (without rules) selection, appointment, transfer and promotion of senior staff.

The purpose of legal regulation of work with personnel - to achieve compliance between the behavior of privates and officers, the actions of units, the civil defense service in general in the implementation of the functions of the civil defense system. The degree of achievement of this goal determines the degree of effectiveness of legal regulation of work with personnel. In this regard, noteworthy are the proposals set out in many publications on manage-

ment and human resources on the need for comprehensive sociological support of lawmaking, which means the introduction of a system of specific sociological and socio-legal research to be conducted in the preparation of draft regulations to identify the social validity of legal norms and their expected effectiveness.

Legal regulation of personnel processes, as a type of management activity, is divided into lawmaking in the development of regulations and the implementation of legal norms in their implementation. As the most necessary components of the management system, the two functions of law are the most essential.

The first function is manifested in the fact that the law is a normative, public official means of expressing and consolidating the general programs of management and giving it universal significance.

The second function is manifested in the fact that all institutions of law, "legal mechanisms", provide operational management.

The legal norms that regulate the work with the personnel of the civil protection service are a management decision of a general nature, the basis and prerequisite for the activities of the subjects of personnel management. An important feature of these norms is their informational nature, full of directive information, supported by the power of the state [6].

The implementation of the law in the subsystem "personnel" is a management activity that involves the adoption of specific management decisions within the legal norm. However, managerial decisions in the field of human resources are influenced by such social factors as group and personal value orientations, professional orientation and existing stereotypes of managers and employees of human resources.

The effectiveness of legal regulation of work with personnel can be defined as a set of effectiveness of legal regulations, and the effectiveness of its implementation by management entities. The introduction of the scientific component in the management of human resources as a separate area should be based on streamlining the relationship of degrees of legal regulation in order to ensure the proper functioning of the civil protection system [8].

As for the set of regulations on work with the staff of the civil protection service, the legal norms should be divided into the following groups:

a) those that determine the legal status of heads of bodies and departments of the civil defense service and personnel;

b) which specify and detail the constitutionally defined right to work in the field of socially useful activities (legal status of ordinary and management staff of the civil defense service);

c) which regulate the relationship between the subjects and objects of management (heads and employees of bodies and departments of the civil protection service) and closely related relationships in the functioning of the subsystem "personnel".

The first group includes such a rule as the nomenclature of positions. According to its legal essence, the nomenclature of positions is the distribution of managerial competencies when working with staff (nomenclature of the Head of the SESU, nomenclature of heads of structural units directly subordinated to the SESU, etc.). The nomenclature of any manager specifies and details the managerial powers of the subject of work with personnel, clearly defines the powers of certain managers when working with subjects of management in the field of personnel work. In view of the above, it can be noted that the legal norms of the first group are specialized norms, and regulate, depending on the competence of the head, the procedure for exercising powers in the exercise of public administration functions.

The norms of the second group include such legal acts as "Regulations on the procedure for civil service of the ordinary and management staff of the civil defense service", which, in fact, enshrine the legal status of ordinary and senior staff of civil defense bodies and units as a sub objects and objects of a particular type of labor relations - service.

The socially useful work of the personnel services of the civil protection service is that component of the whole system, thanks to which the ordinary and management staff of the civil defense service are endowed with a specifically defined administrative legal personality.

In contrast to the general system of civil service, which provides only certain types of employment (additional reasons for termination of employment contract, a separate procedure for disciplinary action, etc.), from the moment of enrollment in the SESU, a citizen becomes a subject of special administrative and labor relations. Moreover, it should be noted that according to the methods of legal regulation, the legal personality of privates and officers of the civil protection service differs from the legal personality of the personnel of internal affairs bodies and servicemen.

The degree of qualitative separation of labor relations of the personnel of the civil protection service from the labor relations of employees and employees determines a special way of legal regulation. The content of labor relations of employees is influenced, in particular, "the participation of trade unions in the development and adoption of labor regulations, in resolving labor disputes, concluding collective agreements, in monitoring compliance with labor legislation" [7].

The content of managerial relations is a special kind of human activity, which manifests itself in the form of interaction of certain areas of such relations (relations of subjects and objects of management). Legal norms, which regulate the relationship between managers (staff) and units (rank and file and senior staff of the Civil Defense Service), indirectly mean the relationship and its individual components and are the dynamics of work with personnel.

By the nature of legal regulations, the norms for working with the personnel of the civil protection service are the material norms of administrative law, administrative-procedural, organizational-technical. The leading role is played by substantive legal norms, in respect of which administrative-procedural and organizational-technical norms are auxiliary. It should be noted that the unity of the content of the procedure and technique of personnel relations is a theoretical and practical problem.

There are regulatory and legal communities, which regulate the competence of managers and personnel at different levels, according to the organizational structure of the civil protection service and the hierarchical structure of the subjects of personnel management. Clarification of the direction of legal norms that regulate work with personnel, involves the separation of segments of legal norms that regulate certain operations when working with personnel (special examination, medical and psychological examination, certification, etc.).

Normative acts that regulate work with personnel are a subsystem of acts that regulate and coordinate public relations in the field of performing the functions assigned to the civil protection service. It should be noted that the subsystem of regulations in its current form is a certain integrity, which has its own internal structure, the necessary subordination and coordination, which in general ensures the legal effectiveness of personnel regulation.

According to the hierarchy, regulations on work with personnel are divided according to the degree of legal force. It is safe to say that the main codified act in the system of regulations on human resources is the " Regulations on the procedure for civil service of the ordinary and management staff of the civil defense service " [4], but most of the provisions of this Regulation belong to the original rules and are subjected to further specification and details in departmental regulations.

When considering the system of normative acts that regulate work with personnel, the characteristic combination of normative acts of general management, acts of personnel management and acts of management of personnel groups is clearly indicated. As the main personnel function is to ensure the ef-

fectiveness of the management of civil defense units, many regulations of a general nature contain rules for working with personnel.

The system of normative acts regulating work with personnel would be incomplete if it did not contain extracts from acts of a general nature. Their place in the system under consideration is determined by the nature of legal orders, sections, paragraphs, parts of certain norms relating to work with personnel. Of the entire system of regulations governing the work with personnel, the main role belongs to the acts, the effect of which extends to all members of the rank and file and senior staff of the civil defense service. Such acts are the core of the relevant institution and form the basis of operational management of the personnel of the civil protection service.

**Conclusions of the research.** As we can see, the main purpose of improving legal regulation can be systematization, detailing and specification of provisions aimed at regulating the legal relations of the entire system of human resources, taking into account the requirements of international legal institutions, and standardizing the status of civil defense personnel.

Thus, the legal component of work with personnel in both the state personnel policy and the personnel policy of the civil protection service should become a catalyst for social-democratic transformations and the center of the entire management process.

#### **References:**

1. Konstytutsiia Ukrainy. K.: Yurinkom, 1996.
2. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" № 3723 vid 16 hrudnia 1993 r. // VVR Ukrainy 1993. № 52. S. 490.
3. Kodeks tsyvilnoho zakhystu № 1859-4 vid 24 chervnia 2004 r. // VVR Ukrainy. 2004. № 39. S. 488.
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Polozhennia pro poriadok prokhodzhennia sluzhby tsyvilnoho zakhystu osobamy riadovoho i nachalnytskoho skladu" № 593 vid 11 lypnia 2013 r. // Uriad. kurier. 2005. № 27.
5. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro stratehiiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini № 599/2000 vid 14 kvitnia 2000 r. // Ofits. visn. Ukrainy. 2000. № 24.
6. Hosudarstvennaia kadrovaia politika: kontseptualnyie osnovy, prioritety, tiekhnolohii rializatsyy / Pod obshch. red. S. V. Pyrohova. M.: Yzd-vo RAHS, 1996. S. 123.
7. Rotan V. H. Naukovo-praktychnyi komentar do zakonodavstva Ukrainy pro pratsiu / V. H. Rotan, I. V. Zub, B. S. Stychynskyi. K.: A.S.K. 2005. S. 976.
8. Tykhomyrov Yu. A. Effektivnost deiatelnosti upravlienchieskikh orhanov // Sov. hosudarstvo i pravo. 1971. № 4. S. 43.

*Ponomarenko R., Doctor in Engineering Sciences, professor, Head of the Faculty operational and rescue forces National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, ORCID: 0000-0002-6300-3108,*

*Cherkashyn O., PhD in Pedagogical Sciences, Senior Lecturer at the department of fire and rescue training, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv, ORCID: 0000-0003-3383-7803,*

*Ponomarenko I., Psychologist of the psychological support sector, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv, ORCID: 0000-0003-4780-3209*

## **UNDERSTANDING OF RESCUERS AND PRIMARY SCHOOL-CHILDREN DURING CONVERSATIONS IS A PSYCHOLOGICAL PROBLEM OF THE STATE**

*The aim of the article is the analysis and theoretical substantiation of the most effective forms and methods of educational work with primary schoolchildren to shape knowledge in the field of fire safety. The leading task is to describe the existing forms and methods of educational work with students in academic and extra-curricular time, the analysis of their effectiveness, highlighting the main components of the basics of fire safety, description of their implementation of the main provisions in the educational process in primary school.*

**Keywords:** *state standard, educational process, new Ukrainian school, State standard of primary education, knowledge formation.*

**Formulation of the problem.** The ignorance of the children basic rules of fire safety, unfortunately leads to fires, injuries and deaths of children. According to statistics [3], only in the last five years in Ukraine there were 272411 fires, which killed 16756 people, including 484 children; injured 8396 people, including 722 children; were saved 19157 people and 1499 of children. These facts indicate the need for selection and justification of effective forms and methods of educational work with students to improve the knowledge about fire safety. The urgency of the problem is also the search and substantiation of effective forms and methods of educational work with the younger students.

**Analysis of recent research and publications.** The analysis of researches and publications showed that the problem of formation at students of knowledge about fire safety is dedicated to a small number of studies, most important among



which are the works of A. Vashchenko [1], I. Hurinenko [2], Popkov, A. [4] V. Sidorkin [5], L. Skripnik [6], M. Udovenko [7], A. Yakupov [8], O. Cherkashyn [9, 10, 11] etc., but still the formation of students' knowledge of primary school age about fire safety in extracurricular activities was not the subject of integrated professional studies.

**Presentation of the basic material.** An important component of developing skills in the basics of fire safety is an effective selection of forms and methods of educational work. In our opinion, the most effective are those forms and methods that will most affect the consciousness and behavior of children of primary school age, as it will be interesting and accessible to their age group, will contribute to the creative search and development of thinking, will give the opportunity not only to gain knowledge but also to apply them in practice for the implementation of tasks related to self-defense in case of danger of life. While training of primary school-age children the basics of fire safety, it is advisable, in our opinion, will be the focus of students on the prevention of fire and order of actions in case of their occurrence. It is important not only to learn theoretical knowledge, but also practice the relevant skills through a variety of forms and means of training and education.

The most common method of educational work with children in the field of fire safety is conversation, which is the most accessible to children of primary school age. Conversation plays a primarily informational and communicative role in the development of children the basics of fire safety. The application of this method gives the opportunity to introduce children to the basic rules of fire safety, causes of fires, with what is safe or unsafe, the basic rules of fire prevention, procedures in the event of a fire or fire. Addition the conversation may be handing out instructions and memos with information and color images corresponding to age features of younger school students. Important is the further information support – creating personal and school library fire, which will provide younger students access to information on the basics of fire safety not only at auditory, but the visual levels.

A more effective method of conversation is in the case of cooperation of teachers and students with experts of the State service of Ukraine on emergency situations during the tour, students at the fire station, presentations by representatives of fire protection on class hours, school camps during the summer health campaign. This will help to form a sense of responsibility for the preservation of property and things to be aware of the possibility of danger of fire outbreak, to develop the necessary caution in dealing with fire, electrical appliances, gas appliances, candles, matches etc.

Thematic tours at the firehouse in primary schools, in our opinion, are an important component of the education of children of individual areas of fire safe-

ty. During the thematic tours there is a dialogue, a conversation with experts in rescue operations, familiarization with the schemes of evacuation in the event of a fire. Important, in our view, is a journey of discovery and familiarity with the professions and actions of the rescuer and the Manager – from the moment of reception by the managers phone call about the fire, or some extraordinary accident, by the time of localization and liquidation (fully extinguish) the fire or emergency incident, instructions on rescue technique. Thanks to this form of work, the children formed the idea about the profession of a rescuer, its role in our lives. Children begin to better understand the importance of adhering to fire safety regulations, be aware of the danger of fire and its consequences, it is only during excursions children have the opportunity to talk about the fire with professional rescuers to learn the negative aspects of hazardous situations, analyze the necessity of acquiring knowledge for the prevention of emergence of fires, the correct sequence of actions based on examples of real life situations, which will tell the experts during the tour.

During thematic tours in fire stations plays an important role in children's familiarity with the work Manager. Seeing the statistics clearly calls the day before the rescue Services, children are better able to realize the harm of false (false) calls; understand the importance of using accurate and complete information about a fire, or event; to know what to say, causing a fire; understand the importance of rapid reception of information and its transfer to the rescuers for the safety of their lives and the lives of others. Students realize that knowledge of all the necessary data about the place of fire origin, the coordinates of the area where the fire occurred, will lead to delays in rescue efforts, and this, in turn, can lead to tragic consequences. At the same time, children will be able to check their existing knowledge of safety of their life.

The development of pupils ' knowledge on fire safety will contribute to the lectures, practical classes, participation in theme nights, quizzes, posters fire issues, the newspaper fire orientation, participation in the competition of fire fighting drawings, visits to museums fire protection, display posters, video, movie, fire issues, gaming and quiz competitions among children. These forms and methods are widely used by teachers during lessons and in extra-curricular activities, however, we believe that they are effective only in combination with the development of practical skills, because the surface of the theoretical familiarity with the basics of fire safety, does not promote acquisition of deep knowledge, therefore, and the development of children of correct algorithm of actions in case of a fire hazard.

Another method of learning the basics of fire safety is actively used by the teachers during the classes, during the week of life safety, classroom hours, the

celebration of children's day, during the summer health campaign, is a training evacuation of children and teachers from school, to certain rooms or houses. This method of training is effective in learning children's knowledge about the order of actions in case of fire and smoke areas, the acquisition of specific skills, but only under certain circumstances. Today, the algorithm is written so that the evacuation takes place directly under the guidance of teachers. These trainings are planned in advance, clearly monitored, but the lack of such training evacuations is that children do not have the opportunity to choose their own evacuation routes, so they are not happening develop skills to make independent correct decisions. The current algorithm of training evacuations provides that teachers withdraw children from indoors to outdoors to a safe place, list of evacuees and report the presence of children senior groups. This is offset by the efficiency of the process of practicing skills in independent decision-making and independent action. Students work under the supervision of teachers in the conditions of insufficient information about danger, its effects on man, methods of its overcoming and self-defense. Therefore, in our opinion, the training method of work should be applied, including in terms of providing children with full independence during the performance of actions and decision-making, so that each child could make the decision to evacuate, to determine the direction of salvation and his way (through the corridors, emergency exits, lobbies, etc.). Teacher or invited to these sessions a member of the rescue Service under this limited control function. Among its tasks will be to put conditions to simulate the scene of an imaginary fire and to perform the correct action primary school children. But the stage of practical working off of skills must precede the stage of preliminary study of theoretical material.

Before evacuation training first teachers, then the child should be informed about evacuation routes and emergency exits; to show where they are in school and where to lead. This information should provide a specially invited representative of the local fire Department. The most effective this method is in the interaction of three parties: the rescuers – teachers – parents. The task of the parents in this case will be providing children with adequate fire fighting information regarding private dwellings; in particular children should know the specifics of the placement of rooms in the apartment (private house), escape from them, possible variants of occurrence of fire and the likely path of salvation in a safe place. To help parents with the expertise of the fire-prevention condition of housing can rescuers expressly invited to the parent meeting.

An important condition for the effectiveness of this training method is systematic, not occasional (say, once a year) the conduct of the professionals of fire business trainings with teachers, parents and children. During such trainings should create problem situation, to organize games, discuss typical educational

problems, to occur the joint critical analysis of the actions, modeled in the educational situation, in the process of playing which adults will acquire necessary knowledge, abilities and skills. It is important that after each training with playing this or that situation of the parents and teachers had the opportunity to discuss with children, colleagues, representatives of fire protection experienced by the children emotions; to perform the actions of children, to listen to their analysis of the relative taken in a particular situation decisions, to identify shortcomings, to give advice in the finalization of one or another aspect. In these exercises it is necessary to provide meaningful analysis of the actions of children and to detect errors for discussion, corrections, further modeling life situations that will help develop the initiative of the child, the ability to perform exploratory search, analyze, and find answers to difficult questions, and will contribute to the improvement of the psychological condition of students, correction of their behavior and interaction with the threat environment.

The main aspect in the formation in children of primary school age the required volume of knowledge, abilities and skills on the basics of fire safety practically is-game focus of these trainings. A simple exercise you can organize in the school yard, near the house, summer on-site children's recreation camps, As already noted, the first step is to work with students with theoretical material, and then move on to practice the necessary skills. Examples of the simulation of fire situations can be such: the teacher, the parents or the representative of the state fire brigade lit the paper prepared in advance in the bucket, a fire in a small dump; can be modeled situation, when lit the appliance is included in the grid; lit up a towel that was near the gas stove, and more. This is the simplest of the task under which the children can visually see the possible options of overcoming a fire hazard. However, it should be remembered that children of primary school age do not have to independently overcome hazardous situation, they should know that it can be extremely dangerous, because the same situation may develop in different ways, and not all of the risks and dangers can be taken into account. For example, a typical case of ignition of the paper in the garbage. The simplest option to overcome the situation is to extinguish it with water, but not all children will be able to calculate the situation that the cart may be extra flammable and highly flammable materials under high temperature emit acrid smoke; such substances may explode and cause injury. The first thing that must be aware of children of primary school age – during fire, you should call to the aid adults, and not engage in fire fighting independently. Children of this age should be aware of the possible consequences of their own fire action. In particular: if the paper was ignited with a match, he would not have caught fire and caused a fire hazard situation. Thus, the game is a fairly effective method of gaining younger

students the necessary knowledge and skills on the basics of fire safety, it allows you to illustrate examples of outbreaks of fires from real-life situations and to simulate the behavior of the child in life-threatening conditions, promotes the formation of autonomy of the pupil on the basis of already existing specific knowledge, skills and abilities. When using gaming techniques for mastering the skills of fire safety, it is appropriate involvement in the process of training and education of employees of fire protection. This will improve the level of knowledge of children on action in the event of a fire and to work out the correct sequence of actions.

**Conclusions.** Using the methods of interviews, tours of local fire stations, the training of evacuations, games and workshops in the formation of knowledge, abilities and skills on the basics of fire safety requires comprehensive methodological recommendations for teachers and parents. An important factor is the introduction to this process, specialists in fire safety. Offered by us in the article the complex of forms and methods of educational work with children in the field of fire safety is primarily based on the use of active methods of work, which implies a planned sequence of activities aimed at promoting positive thinking and behavior in the face of adversity. Note that we offer basically the methods of individual and group forms of support. Their efficiency is proven by the practice and experience of socio-pedagogical work with children of different age groups. However, today there are other forms and methods of educational work, which help to shape the primary schoolchildren of fire knowledge, and this requires further and deeper research.

### References:

1. Vashchenko O. M. Formuvannia u molodshykh shkoliariv kompetentsii bezpeky zhyttiediialnosti: teoretychnyi aspekt [The Formation of Life Safety Competency to Primary School Children: Theoretical Aspect] // Teoretyko-metodychni problem vykhovannia ditei ta uchnivskoi molodi. 2014. Vyp. 18. S. 99–106.
2. Hurinenko I. Dydaktychni umovy navchannia pravylam pozhezhnoi bezpeky molodshykh shkoliariv [Didactic Conditions of Training of Fire Safety Rules to Younger Students] // Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni P. Tychny. Pedahohichni nauky. 2010. № 1. S. 60–69.
3. Natsionalnaia dopovid pro stan pozhezhnoii ta tekhnohennoii bezpeky v Ukraini [National Report about the Condition of the Fire and Technological Safety in the Ukraine] [Electronic Resource]. Mode of access : <http://mns.gov.ua/>
4. Popkov A. V. Formirovaniie bezopasnogo povedeniia podrostkov vo

vneurochnoi deiatelnosti [The Formation of Teens' Safe Behavior in the Extracurricular Activities]: dis. ... kand. ped. nauk : 13.00.01 — obshchaia pedagogika, istoriia pedagogiki i obrazovaniia. Izhevsk, 2007. 270 s.

5. Sidorkin V. A. Psikhologo-pedagogicheskie usloviia formirovaniia gotovnosti shkolnikov k organizovannym deistviiam pri chrezvychnykh situatsiiakh [The Psychological and Pedagogical Conditions of Students' Readiness Formation to the Organized Actions during the Emergency]: dis. ... kan. ped. nauk : 13.00.01 — obshchaia pedagogika, istoriia pedagogiki i obrazovaniia. M., 2008. 242 s.

6. Skripnik L. Yu. Formirovaniie u podrostkov navykov pozharnoi bezopasnosti v sisteme dopolnitelnogo obrazovaniia [The Formation of the Fire Safety Skills to the Teens in the System of Additional Education]: dis. ... kand. ped. Nauk : 13.00.02 — teoriia i metodika obucheniiia i vospitaniia. M., 2010. 234 s.

7. Udovenko M. A. Metodyka formuvannia zdoroviazberezhualnoi kompetentosti uchniv pochatkovoii shkoly u protsesi vyvchennia «Osnov zdoroviia» [Methodology of Formation Primary School Students' Health-Competence in the Process of «Health Basics» Studies] // Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty. 2014. № 43. S. 238–246.

8. Yakupov A. M. Shkola, semiia i sreda v podgotovke shkolnikov osnovam pozharnoi bezopasnosti [School, Family and Environment in Students' Training to the Fire Safety Basics] // Tekhnologii grazhdanskoi bezopasnosti. 2004. № 3. S. 113–117.

9. Cherkashyn, O.V. "Teaching of junior schoolchildren for fire safety: the current state of the problem [Navchannia molodshykh shkoliariv pozhezhnoi bezpetsi: suchasnyi stan problemy]". Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Serii: Pedagogika 3 (2016): 182– 189. Print.

10. Cherkashyn, O.V. "Fundamentals of fire safety in the system of education and upbringing of junior schoolchildre [Osnovy pozhezhnoi bezpeky v systemi navchannia ta vykhovannia molodshykh shkoliariv]". Visnyk Zhytomyrskoho derzhavnoho universytetu imeni Ivana Franka. Serii: Pedagogichni nauky 3 (85) (2016): 152–157. Print.

11. Cherkashyn, O.V. "Forms and methods of educational work with junior students in the study of the foundations of fire safety [Formy ta metody vykhovnoi roboty z molodshymy shkoliaramy pry navchanni osnov pozhezhnoi bezpeky]". Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty HNPU imeni G. S. Skovorody 45 (2015): 105–114. Print.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-27

УДК 351.83.331.108

*Белоусова Є.В., к.держ.упр., провідний фахівець відділу СГР ГУ ДСНС України в Херсонській області, м. Херсон,  
ORCID: 0000-0002-9920-6070*

*Belousova E., Candidate of State Administration, Leading Specialist of the SGR Department of the State Emergency Service of Ukraine in Kherson Oblast, Kherson*

## **РОЛЬ І МІСЦЕ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ПІДВИЩЕННІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНУ**

### **THE ROLE AND PLACE OF HUMAN RESOURCES POLICY IN IMPROVING THE REGIONAL COMPETITIVENESS**

*У статті розглянуто сутності та зміст кадрової політики в підвищенні конкурентоспроможності регіону, її цілі, ролі й місця в системі управління, що дозволяє визначити рівні прояву кадрової політики, а також виділити її суб'єкти та об'єкти - визначити всіх учасників даних соціально-економічних відносин, та її вплив на великі соціальну групи та задоволення потреб населення.*

**Ключові слова:** *кадрова політика, державна кадрова політика, кадровий потенціал, об'єкти кадрової політики, суб'єкти кадрової політики, конкурентоспроможність регіону.*

*The article considers the essence and content of personnel policy in improving the competitiveness of the region, its goals, roles and places in the management system, which allows to determine the levels of personnel policy, as well as to identify its subjects and objects - to identify all participants in socio-economic relations, and its impact on large social groups and meeting the needs of the population.*

**Key words:** *personnel policy, state personnel policy, personnel potential, objects of personnel policy, subjects of personnel policy, competitiveness of the region.*

**Постановка проблеми.** В умовах ринкових відносин, що формуються і розвиваються, на етапі проведення складних ринкових реформ, для їх успішного завершення, дотримання інтересів великих соціальних груп, задоволення потреби населення необхідно звернути особливу увагу на ефективне використання людського потенціалу суспільства. Забезпечити ефективність використання, збереження та розвиток людського потенціалу здатна забезпечити тільки сучасна ринково орієнтована кадрова політика як на окремих підприємствах, так і в регіоні в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз державної кадрової політики та її впливу на конкурентоспроможність регіону безпосередньо розглядається із проблемою доцільності та ступеню впливу держави та складних економічних обставин. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених [1; 2; 5].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідити основні механізми впливу державної кадрової політики на конкурентоспроможність регіону її цілей, ролі й місця в системі управління, та визначення її компонентів.

**Виклад основного матеріалу** Участь людини в професійних видах праці пов'язана з постійним зростанням капіталомісткості професійного досвіду людини - його знань, умінь, навичок, без яких жодне суспільство, жодне підприємство, і тим більше жоден регіон не може розраховувати на високі темпи розвитку, конкурентоспроможність, добробут [1].

Здібності людини й особливо його професійні якості та професійний досвід знаходять характер національного надбання і вимагають пильної уваги на всіх рівнях соціального управління та постійної уваги науки. У зв'язку з цим кадрова політика має свою об'єктивну логіку, віддзеркалюючи рівень розвитку, потреби і можливості українського суспільства й держави, та повинна базуватися на наукових засадах, свого роду філософії кадрової політики [4].

Кадри - це основний (штатний, постійний), як правило, кваліфікований склад працівників (підприємства, установи, громадської організації, всієї системи виробництва й управління). Кадри - це головний і вирішальний фактор виробництва, перша продуктивна сила суспільства. Вони створюють і приводять в рух засоби виробництва, постійно їх удосконалюють. Розрізняються окремі категорії кадрів: кадри масових професій, кадри фахівців, управлінські кадри (включаючи керівні). Від кваліфікації працівників, їх професійної підготовки, ділових якостей значною мірою залежить ефективність виробництва.

Терміном "персонал" характеризують весь особовий склад працюючих, постійних і тимчасових, фахівців і обслуговуючих їх діяльність робочих та службовців.

Термін "кадрова політика" в управлінській практиці досить багатозначний. Головна відмінність в підходах до його використання: одні дослідники й практики розуміють під кадровою політикою вираз стратегії роботи з кадрами кожного суб'єкта управлінської діяльності, свого роду програму діяльності. Інші вважають, що кадрова політика тотожна кадровій діяльності, тобто тлумачать її досить широко, включаючи в неї кадрову роботу. Звичайно, між ними немає великої розбіжності, але вони не тотожні за своїм змістом і технології реалізації, так як відображають різні етапи і сторони кадрового процесу. Крім того, термін «кадрова політика» в літературних джерелах трансформується також в залежності від об'єкта дослідження, напри-



клад, кадрова політика підприємства, кадрова політика регіону, антикризова кадрова політика організації.

Реалізація цілей і завдань управління персоналом здійснюється саме через кадрову політику. Кадрова політика - головний напрямок у роботі з кадрами, набір основних принципів, які реалізуються кадровою службою підприємства, регіону. В цьому відношенні кадрова політика являє собою стратегічну лінію поведінки в роботі з персоналом. Кадрова політика - це цілеспрямована діяльність по створенню трудового колективу, який найкращим чином сприяв би поєднанню цілей і пріоритетів підприємства і його працівників [5].

Під державною кадровою політикою (де суб'єктом виступає держава) ми розуміємо стратегію, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному рівні; це виражає волю народу державна стратегія формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів країни. Таким чином, державна кадрова політика являє собою офіційно визнану й закріплену в документах держави систему ідей, принципів, цілей, пріоритетів і орієнтирів з регулювання державою кадрових процесів, що виливається в стратегію формування і використання, відновлення кадрових ресурсів суспільства [1].

Органи державної влади в рамках своїх повноважень з метою забезпечення регіональної державної стратегії розвитку можуть виробити й прийняти свою регіональну державну кадрову політику. У ній, як і в державній кадровій політиці, виражаються основні напрямки, цілі та ідеї роботи з кадрами, стратегія формування та доцільного використання трудового потенціалу регіонального співтовариства.

Регіональна кадрова політика - генеральний напрямок кадрової роботи в регіоні; сукупність найбільш важливих теоретичних положень, принципів, методів, форм, організаційного механізму по виробленню цілей і завдань, спрямованих на збереження, зміцнення й розвиток кадрового потенціалу регіону та на створення високопродуктивного, згуртованого суспільства, здатного своєчасно реагувати на мінливі вимоги ринку. Різний соціально-економічний лад, зміна зовнішніх і внутрішніх умов визначають і різні потенційні підходи кадрової політики.

Кадрова політика нерозривно пов'язана з методологією і концепцією управління персоналом, виходить з їх теоретичних вимог, інтегрує управлінські знання, накопичений минулий і справжній вітчизняний і зарубіжний практичний досвід роботи з персоналом,

Кадрова політика визначає основний зміст програми набору, відбору, розстановки, підготовки та перепідготовки персоналу, але не зводиться до неї. Вона відображає тенденції зміни інтересів і потреб, установок, цінностей і мотивації співробітників підприємств і організацій, які визначають діяльну активність населення регіону.

В ринкових умовах кадрова політика вимушено трансформується або адаптується до них, націлюючись на досягнення відповідних ринкових цілей розвитку. Виникаючі особливості реалізації регіональної кадрової політики в умовах ринку пов'язані з обмеженістю фінансових коштів; неминучістю організаційних заходів, пов'язаних зі згортанням низки програм соціального розвитку та скороченням чисельності персоналу; підвищеної соціально-психологічної напруженістю в колективі.

Реалізація регіональної кадрової політики усіма її суб'єктами розуміється як кадрова робота. Її проведення передбачає організацію роботи з кадрами, застосування спеціальних технологій і методів роботи з кадрами, функціонування механізму кадрової діяльності. Кадрова робота як прояв кадрових процесів у суспільній системі має багато суб'єктів і характеризується багаторівневою структурою. Основним суб'єктом регіональної кадрової політики виступає регіон, діяльність якого складає частину всіх кадрових процесів у суспільній системі.

Здійснення кадрової політики нерозривно пов'язане не тільки з розробкою її концепції, а й з розробкою програм з підготовки та формування кадрів, забезпечення кадрами окремих галузей на основі ефективних кадрових технологій. Останні є тактикою реалізації кадрової політики, ґрунтуються на застосуванні таких процедур як прийом, оцінка, атестація, розвиток, облік, планування, мотивація персоналу.

Загальні вимоги до кадрової політики на регіональному рівні в сучасних умовах зводяться до наступного:

1. Регіональна кадрова політика повинна бути тісно пов'язана зі стратегією розвитку регіону в цілому. В цьому відношенні вона являє собою кадрове забезпечення реалізації цієї стратегії.

2. Кадрова політика повинна бути досить гнучкою. Це означає, що вона повинна бути, з одного боку, стабільною, оскільки саме зі стабільністю пов'язані певні очікування працівника, з іншого - динамічною, тобто коригуватися відповідно до зміни рівня розвитку регіону, виробничої і економічної ситуації. Стабільними повинні бути ті її сторони, які орієнтовані на врахування інтересів персоналу і мають відношення до організаційної культури території.

3. Оскільки формування кваліфікованої робочої сили пов'язане з певними витратами для регіону, кадрова політика повинна бути економічно обґрунтованою, тобто виходити з його реальних фінансових можливостей.

4. Кадрова політика повинна забезпечити індивідуальний підхід до своїх працівників.

Таким чином, кадрова політика спрямована на формування такої системи роботи з кадрами, яка орієнтувалася б на отримання не лише економічного, а й соціального ефекту за умови дотримання чинного законодавства.

У реалізації кадрової політики можливі альтернативи. Вона може бути швидкою, рішучою (у чомусь на перших порах, можливо, і не дуже гуманної по відношенню до працівників), заснованої на формальному підході, пріоритеті виробничих інтересів, або, навпаки, заснованої на врахуванні того, як її реалізація позначиться на трудовому колективі, до яких соціальних витрат для нього це може привести.

Кадрова політика формує:

1. Вимоги до кадрів на стадії їх найму (до освіти, статі, віку, стажу, рівню спеціальної підготовки);
2. Ставлення до «капіталовкладень» у персонал, до цілеспрямованого впливу на розвиток тих чи інших сторін зайнятої персоналу;
3. Ставлення до стабілізації колективу (усього або певної його частини);
4. Ставлення до характеру підготовки нових кадрів, її глибині й широті, а також до перепідготовки кадрів;
5. Ставлення до внутрішнього руху кадрів.

Кадрова політика повинна збільшувати потенційні можливості регіону, реагувати на змінюються, технології і ринку в найближчому майбутньому.

Властивості кадрової політики:

1. Зв'язок зі стратегією
2. Орієнтація на довгострокове планування.
3. Значимість ролі кадрів.
4. Коло взаємопов'язаних функцій і процедур по роботі з кадрами.

Регіональна кадрова політика повинна створювати не тільки сприятливі умови праці, але забезпечувати можливість просування по службі і необхідну ступінь впевненості в завтрашньому дні. Тому, основним завданням кадрової політики є забезпечення в повсякденному кадровій роботі врахування інтересів всіх категорій працівників і соціальних груп трудового колективу [3].

Розглянувши основні поняття і характеристики кадрової політики, перейдемо до дослідження взаємозв'язку соціально-економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності та кадрової політики регіону.

Конкурентоспроможність територіальних систем різного рівня як економічна категорія стала досліджуватися порівняно недавно. Дане поняття економісти застосовують найчастіше при оцінці перспектив розвитку того чи іншого регіону.

Поняття конкурентоспроможності своїм корінням сягає в теорію фірми, позначаючи здатність фірми придбати, зберегти і збільшити свою частку на ринку. Таким чином, механічно проектуючи конкурентоспроможність на територію регіону, ми отримуємо якийсь суб'єкт, зацікавлений у залученні, утриманні та розширенні кількості та якості суб'єктів господарської діяль-

ності з метою збільшення доходів. Разом з тим загально визнано, що завдання регіону набагато ширше, і не обмежуються тільки результатами господарської діяльності підприємств, розташованих на його території.

На регіональному рівні під конкурентоспроможністю території останнім часом стали розуміти її інвестиційний рейтинг. Рейтингом, в даному випадку, виступає розподіл територій за значеннями сукупного інвестиційного потенціалу та інтегрального інвестиційного ризику.

На відміну від зарубіжних вчених, що розглядають конкурентоспроможність регіону через призму підвищення привабливості для розміщення фірм і населення, українська практика в основному обмежується аналізом конкурентних позицій території регіону з метою виявлення слабких і сильних сторін регіонального розвитку.

Останнім часом конкурентоспроможність регіону стала визначатися деякими вченими як просторове урбанізоване середовище, в якій протікає життєдіяльність населення та спільно вирішуються спільні завдання. Конкурентоспроможність регіону, з цієї точки зору, формується через конкретну діяльність всього проживає в ньому населення.

Завдання, яке стоїть перед країною і, особливо, перед регіонами і територіями, може бути вирішене тільки при наявності кадрового потенціалу, здатного за рівнем своєї підготовки та професіоналізму виконувати дану роботу та ефективної кадрової політики, здатної раціонально використовувати цей потенціал.

Концепція конкурентоспроможності регіону ґрунтується на продуктивності використання природних, виробничо-технологічних, трудових, фінансових та інших ресурсів, розташованих на його території. Наявність цих ресурсів і повнота їх залучення дають регіону абсолютні та порівняльні конкурентні переваги перед іншими регіонами та територіями. Роль кадрового потенціалу в забезпеченні та підвищенні конкурентоспроможності регіону особливо значима. Саме кваліфіковане працездатне населення є фактором ефективності функціонування підприємств, зростання обсягів валового регіонального продукту, визначає загальний рівень соціально-економічного розвитку регіону, та природно, що невід'ємною умовою цього є проведення раціональної кадрової політики.

Подолати існуючі негативні тенденції розвитку регіонів в процесі впровадження ринкових відносин можна за допомогою активізації кадрового потенціалу регіону, рівень якого характеризується такими показниками, як чисельність працездатного населення, стан його здоров'я, загальноосвітня підготовка, професійні знання, досвід, соціальна активність населення. Перераховані показники вимагають обов'язкового обліку та відстеження їх динаміки з метою підвищення ефективності використання кадрового потенціалу його збереження і розвитку, цей момент також є складовою частиною регіональної кадрової політики.

Як пріоритетну умову повноцінного відтворення кадрового потенціалу регіону слід виділити збалансованість ресурсних можливостей в сфері праці з фінансово-економічними та природними факторами. Надлишок кадрового потенціалу, що полягає в незатребуваності, окремих сегментів робочої сили (особливо висококваліфікованих фахівців вузького профілю), веде до міграції населення й ослаблення кадрового потенціалу в довгостроковій перспективі.

Великий вплив на кадрову політику надають:

- макроекономічні чинники: жорсткість кредитно-грошової політики, динаміка обсягів виробництва, згортання збиткових виробництв, процеси приватизації та акціонування, структурні зміни у виробництві;

- внутрішньоекономічні проблеми: спад виробництва, зниження його ефективності, зростаюче безробіття, натуралізація господарських зв'язків, кризи сфері платежів, рівень падіння доходів населення та інші.

Раніше існувала система централізовано-планової економіки багато в чому спотворювала структури цін, сприяла неефективного розподілу ресурсів, створювала сприятливі умови для нерентабельних збиткових господарств. Зниження ступеню економічного втручання держави в реалізацію економічної самостійності регіонів, призвело до посилення вимог до кадрового потенціалу цих регіонів.

З усього вищесказаного, очевидно, що потрібен моніторинг динаміки кадрового потенціалу, результати якого могли б стати основою для розробки й подальшого коригування кадрової політики в регіоні, планування цільових кадрових, виробничих, фінансових, інвестиційних та інших заходів, що сприяють стабілізації, економічному зростанню та підвищенню конкурентоспроможності регіону.

Отже, конкурентоспроможність окремо взятого регіону багато в чому забезпечує конкурентоспроможність його кадрового потенціалу. Умови формування конкурентоспроможності кадрового потенціалу регіону, характер її динаміки визначаються багатьма взаємопов'язаними факторами на різних рівнях господарської діяльності.

На макроекономічному рівні - це:

- концептуальна й законодавча база формування та функціонування зайнятості на ринку праці як прямих методів впливу на соціально-трудоу сферу;

- елементи економічної політики, як безпосередньо, так і опосередковано визначають розвиток зайнятості на ринку праці (структурна, фіскальна, грошово-кредитна).

На регіональному та муніципальному рівнях вплив роблять наступні фактори:

- демографічна складова формування кадрового потенціалу;

- рівень і структура зайнятості населення;

- ступінь розвитку інфраструктури ринку праці;

- ступінь галузевої диференціації за рівнем заробітної плати;
- рівень життя населення.

На рівні підприємства:

- розробка і реалізація програм набору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

- наявність системи безперервного навчання й перепідготовки працівників.

На рівні колективу або окремого працівника: ціннісні орієнтації, мотиваційні установки, що сприяють росту якості робочої сили і розвитку трудового потенціалу працівника.

**Висновки.** Проблеми зростання конкурентоспроможності регіону тісно взаємопов'язані з проблемами зниження конкурентоспроможності кадрового потенціалу, в даний час можна виділити кілька ключових моментів.

По-перше, в умовах скорочення персоналу, нестабільної оплати праці з підприємств в першу чергу йдуть найбільш ініціативні, працездатні люди, ті, хто самостійно може влаштуватися, забезпечивши собі більш гідне існування. Минуле в реформений період стихійне вимивання висококваліфікованих кадрів, в даний час стало серйозною перешкодою для відновлення в подальшому науково-технічного та кадрового потенціалу підприємств, випуску конкурентоспроможної продукції.

По-друге, значна частина підприємств майже перестала здійснювати професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів. Кошти, що виділяються більшості підприємствам на підготовку і підвищення кваліфікації кадрів, не в змозі забезпечити прийнятний рівень професійної підготовки, здатної задовольнити наростаючі вимоги до якості робочої сили в умовах конкуренції.

Оцінки стану кадрового потенціалу регіону, що проводяться в рамках здійснення кадрової політики, повинні враховуватися при розробці програм і планів соціально-економічного розвитку. В Україні органи влади завжди ставилися досить байдуже до кадрів, вважаючи, що, якщо треба, вони завжди знайдуть інших. В даний час стан кадрового потенціалу залишається поки жорстким обмеженням в проведенні радикальних реформ. В сучасних умовах, коли йде процес децентралізації державного управління, зміцнення самостійності регіонів, коли кожен з них самостійно вирішує свої кадрові питання, необхідна розробка й впровадження кадрової політики для кожного окремо взятого регіону, що враховує особливості конкретної території та спирається на основоположні ідеї єдиної державної кадрової політики. Це принципово важливо для збереження і зміцнення цілісності України як держави. Такий підхід до формування регіональної кадрової політики об'єднує позиції органів державної влади та органів регіональної влади України з кадрових питань, з урахуванням державних, регіональних і місцевих інтересів, пріоритетів розвитку та конкурентних переваг.

### Список використаних джерел:

1. Амосов О., Дегтяр А. Формування людського капіталу в умовах інноваційної економіки: методологічний аспект // Публ. упр.: теорія та практика. - 2011. № 3. С. 164-172. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011\\_3/doc/3/08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011_3/doc/3/08.pdf).
2. Гусев В. О., Радіонов О. А. Державне-приватне партнерство як фактор забезпечення інноваційної модернізації національної економіки // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С.В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. Т. 1. С. 345-347.
3. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.
4. Оцінювання конкурентоспроможності регіонів України. URL: [http://www.competitiveukraine.org/upload/reports/rozdil5\\_ukr.pdf](http://www.competitiveukraine.org/upload/reports/rozdil5_ukr.pdf).
5. Островський І. А. Методологічні аспекти дослідження модернізації економічного розвитку регіонів України // Комунальне господарство міст : науково-технічний збірник. 2012. № 106. С. 179-185.
6. Олієвська М. Г. Напрями забезпечення конкурентоспроможності регіонів України // Вісник ун-ту «Україна». 2012. № 15. С. 29–35.

### References:

1. Amosov O. Formuvannia liudskoho kapitalu v umovakh innovatsiinoi ekonomiky: metodolohichni aspekt / O. Amosov, A. Diehtiar // Publ. upr.: teoriia ta praktyka. 2011. № 3. S. 164-172. Rezhym dostupu do zhurn.: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011\\_3/doc/3/08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011_3/doc/3/08.pdf).
2. Husiev V. O. Derzhavne-pryvatne partnerstvo yak faktor zabezpechennia innovatsiinoi modernizatsii natsionalnoi ekonomiky / V. O. Husiev, O. A. Radionov // Innovatsii v derzhavnomu upravlinni: systemna intehratsiia osvity, nauky, praktyky : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, Kyiv, 27 trav. 2011 r. : u 2 t. / za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, S.V. Zahorodniuka. - K. : NADU, 2011 T. 1. S. 345-347.
3. Oluiko V. M. Kadrovi protsesy v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku : monohrafiia / Oluiko V. M. Khmelnytskyi : Vyd-vo KhUUP, 2005. 326 s.
4. Otsiniuvannia konkurentospromozhnosti rehioniv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : [http://www.competitiveukraine.org/upload/reports/rozdil5\\_ukr.pdf](http://www.competitiveukraine.org/upload/reports/rozdil5_ukr.pdf).
5. Ostrovskiy I. A. Metodolohichni aspekty doslidzhennia modernizatsii ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy / I. A. Ostrovskiy // Komunalne hospodarstvo mist : naukovo-tekhnichnyi zbirnyk. 2012. № 106. S. 179-185.
6. Oliievska M. H. Napriamy zabezpechennia konkurentospromozhnosti rehioniv Ukrainy / M. H. Oliievska // Visnyk un-tu «Ukraina». 2012. № 15. S. 29–35.

*Мельниченко А.С., викладач кафедри ОТ ЗАПР НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-7229-6926*

*Качур Т.В., к.техн.н., старший викладач кафедри ОТ ЗАПР НУЦЗУ,  
м. Харків, ORCID: 0000-0002-1683-956X*

*Melnichenko A., Lecturer, National University of Civil Protection of Ukraine,  
Kharkiv,*

*Kachur T., Senior lecturer, National University of Civil Protection of Ukraine,  
Kharkiv*

## **ВИДИ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА МЕХАНІЗМ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ У РЕГІОНІ**

### **TYPES OF PERSONNEL POLICY AND MECHANISM OF ITS IMPLEMENTATION IN THE REGION**

*У статті розглянуто основні види кадрової політики та механізми реалізації кадрової політики в регіоні для підвищення конкурентоспроможності, її цілі, ролі й місця в системі публічного управління, що дозволяє визначити рівні прояву кадрової політики, а також виділити її суб'єкти та об'єкти - визначити всіх учасників даних соціально-економічних відносин, та її вплив на великі соціальну групи та задоволення потреб населення. Визначено, що кадрова політика в сучасних умовах має бути спрямована на формування такої системи роботи з кадрами, яка б орієнтувалася на отримання не тільки економічного, а й соціального ефекту за умови дотримання чинного законодавства.*

**Ключові слова:** *кадрова політика, державна кадрова політика, кадровий потенціал, об'єкти кадрової політики, суб'єкти кадрової політики, механізми реалізації кадрової політики.*

*The article considers the main types of personnel policy and mechanisms for implementing personnel policy in the region to increase competitiveness, its goals, roles and places in the public administration system, which allows to determine the levels of personnel policy, as well as identify its subjects and objects - identify all participants in these socio-economic relations, and its impact on large social groups and meet the needs of the population. It is determined that personnel policy in modern conditions should be aimed at forming a system of work with personnel, which would be focused on obtaining not only economic but also social effect, subject to current legislation.*

**Key words:** *personnel policy, state personnel policy, personnel potential, objects of personnel policy, subjects of personnel policy, mechanisms of implementation of personnel policy.*



**Постановка проблеми.** Кадрова політика проявляється на різних рівнях і має, таким чином, багаторівневу структуру прояви. Важливо виділення державного рівня, враховуючи сучасні соціально-економічні умови, в яких опинилася наша країна в поточний період часу й більшість її організацій, а також ієрархічний рівень управління багатьох провідних галузей, а головне, що склався ієрархічний менталітет більшості управлінських кадрів, від яких залежить прийняття рішень, в тому числі в області управління людськими ресурсами, на різних рівнях господарювання.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідити основні види кадрової політики, та її ролі й місця в системі публічного управління, та визначення її компонентів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз державної кадрової політики та її впливу на економіку країни та регіонів безпосередньо розглядається із проблемою доцільності та ступеню впливу держави та складних економічних обставин. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених [1; 2; 5].

**Виклад основного матеріалу.** В умовах ринкових відносин, що формуються і розвиваються, на етапі проведення складних ринкових реформ, для їх успішного завершення, дотримання інтересів великих соціальних груп, задоволення потреби населення необхідно звернути особливу увагу на ефективне використання людського потенціалу суспільства. Забезпечити ефективність використання, збереження та розвиток людського потенціалу, здатна забезпечити тільки сучасна ринково орієнтована кадрова політика, як на окремих підприємствах, так і в регіоні в цілому.

Можна сказати, У реалізації кадрової політики можливі альтернативи: вона може бути швидкою, рішучою, заснованою на формальному підході, пріоритеті виробничих інтересів, або, навпаки, заснованою на обліку того, як її реалізація позначиться на трудовому колективі, яких соціальних витрат йому це може призвести. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати та класифікувати кадрову політику залежно від безпосереднього впливу управлінського апарату на кадрову ситуацію. Аналіз та класифікація видів кадрової політики добре відомі та описані, але тільки на рівні підприємства, розглянувши існуючі класифікації, ми дійшли висновку, що їх можна адаптувати з деякими змінами на рівень регіону, в результаті отримавши таке. Аналізуючи існуючі у конкретних умовах види кадрової політики, можна назвати дві підстави їхнього угруповання [1].

Перша підстава пов'язана з рівнем усвідомленості тих правил і норм, які лежать в основі кадрових заходів та зумовленим цим рівнем та безпосереднім впливом управлінського апарату на кадрову ситуацію у регіоні. З цієї підстави можна назвати такі типи кадрової політики:

- пасивна;

- реактивна;
- превентивна;
- активна.

Пасивна кадрова політика характеризується тим, що керівництво регіону немає вираженої програми дій щодо персоналу, а кадрова робота, зводиться до ліквідації негативних наслідків. Кадрові служби не мають прогнозу кадрових потреб, немає коштів оцінки праці та персоналу. За такої кадрової політики керівництво працює в режимі екстреного реагування на конфліктні ситуації, що виникають, які прагне погасити будь-якими засобами, часто без спроб зрозуміти причини і можливі наслідки. У фінансових планах кадрова проблематика, як правило, відображена на рівні інформаційної довідки про персонал без відповідного аналізу кадрових проблем та причин їх виникнення. Діагностика кадрової ситуації загалом у регіоні відсутня [4].

Реактивна кадрова політика полягає в тому, що керівництво регіону здійснює контроль над симптомами негативного стану та кризових ситуацій у роботі з персоналом, причинами та ситуацією розвитку кризи виступають:

- виникнення конфліктних ситуацій,
- відсутність достатньо кваліфікованої робочої сили для вирішення поставлених завдань,
- відсутність мотивації до високопродуктивної праці.

Кадрові служби вживають заходів щодо вирішення проблем, що виникають, і локалізації кризи, орієнтовані на розуміння причин, які призвели до виникнення кадрових проблем. Кадрові служби, як правило, мають у своєму розпорядженні засоби діагностики існуючої ситуації та адекватної екстреної допомоги. Хоча у програмах розвитку територій кадрові проблеми виділяються і розглядаються спеціально, основні труднощі виникають за середньострокового прогнозування.

Превентивна кадрова політика виникає лише тоді, коли керівництво регіону має обґрунтовані прогнози розвитку ситуації, за одночасної нестачі коштів надання впливу кадрову ситуацію. Кадрова служба має у своєму розпорядженні не тільки засоби діагностики персоналу, а й прогнозування кадрової ситуації на середньостроковий період. У програмах розвитку містяться короткостроковий та середньостроковий прогнози потреби у кадрах, як якісний, так і кількісний, сформульовані завдання щодо розвитку персоналу [3]. Основна проблема такої політики – розробка цільових кадрових програм.

В умовах сучасного ринку регіон не може виступати в ролі пасивного споживача робочої сили. Щоб ефективно функціонувати, йому необхідно впливати на весь процес кадрового забезпечення, тобто. проводити активну кадрову політику. Активна кадрова політика характеризується наявністю у влади не лише обґрунтованого прогнозу, а й відповідних їм методів та засо-

бів впливу на ситуацію, а кадрова служба здатна розробляти антикризові кадрові програми, проводити постійний моніторинг ситуації та коригувати виконання програм відповідно до параметрів зовнішньої та внутрішньої ситуації на середньостроковий та довгостроковий періоди. Звісно ж, що активна кадрова політика буде значно ефективнішою, якщо буде не лише проголошено основні цілі та цінності, а й буде чітко показано, як (за допомогою яких засобів та прийомів) можна досягти оптимального стану кадрового потенціалу та що дасть кожному працівникові застосування цих нововведень.

Впровадження активної кадрової політики означає:

- постачання підприємств та організацій, розташованих на території регіону кваліфікованої робочої сили;
- подальший її розвиток у рамках стратегії розвитку території;
- стабілізація кадрового потенціалу (закріплення за територією регіону).

З огляду на дедалі більшу обмеженість джерел готової кваліфікованої робочої сили та її зростаючої вартості на перший план вийшло завдання розвитку та максимального використання вже наявного на території регіону кадрового потенціалу. Активна кадрова політика орієнтується на стратегічні чинники успіху:

- наближеність до ринку через орієнтацію на сферу діяльності та на запити клієнтів;
- необхідне обслуговування із застосуванням відповідних технічних засобів;
- висока якість продукції;
- використання досягнень науково-технічного прогресу та новітніх технологій;
- почуття економічної відповідальності та дотримання економічної рівноваги;
- кваліфікований кадровий потенціал;
- адаптивні та гнучкі організаційні структури.

Механізми, якими може користуватися керівництво при аналізі ситуації, призводять до того, що підстави для прогнозу та програм можуть бути як раціональними (усвідомлюваними), так і нераціональними (що мало піддаються алгоритмізації та опису) [2]. Відповідно до цього виділяють два підвиди активної кадрової політики: раціональну та авантюристичну.

При раціональній кадровій політиці керівництво регіону має і якісний діагноз, і обґрунтований прогноз розвитку ситуації та має засоби для впливу на неї. Кадрові служби регіону мають у своєму розпорядженні не тільки засоби діагностики персоналу, а й засоби прогнозування кадрової ситуації на середньостроковий і довгостроковий періоди.

У програмах розвитку регіону містяться короткостроковий, середньостроковий та довгостроковий прогнози потреби у кадрах (якісні та кількісні). Крім того, складовою плану є програма кадрової роботи з варіантами її реалізації.

За авантюристичної кадрової політики керівництво не має якісного діагнозу, обґрунтованого прогнозу розвитку ситуації, але прагне впливати на неї. Кадрові служби регіону, як правило, не мають засобів прогнозування кадрової ситуації та діагностики персоналу. Однак у програми розвитку території включені плани кадрової роботи, які часто орієнтовані на досягнення цілей, важливих для розвитку регіону в цілому, але не враховують зміну ситуації. План роботи з персоналом у такому разі будується на досить емоційному, мало аргументованому, але, можливо, й правильному уявленні про цілі роботи з персоналом [7].

У разі посилення впливу факторів, які раніше не включалися до розгляду, можуть виникнути проблеми при реалізації такої кадрової політики. Це призведе до різкої зміни ситуації, наприклад, при суттєвій зміні ринку, появі нового товару, який може витіснити наявний зараз у регіоні. З погляду кадрової роботи, необхідно провести перенавчання персоналу. Однак швидка та ефективна перепідготовка може бути успішно проведена, наприклад, на підприємстві, що має швидше молодий персонал, ніж на підприємстві, що має дуже кваліфікований персонал похилого віку.

Другою підставою для класифікації форм кадрової політики, можливо принципова орієнтація власний персонал чи зовнішній персонал, ступінь відкритості стосовно довкілля для формування кадрового потенціалу регіону. З цієї підстави традиційно виділяють два типи кадрової політики – відкриту та закриту.

Відкрита кадрова політика характеризується тим, що регіон є прозорим для потенційних співробітників на будь-якому рівні, підприємстві та організації регіону готові прийняти на роботу будь-якого спеціаліста якщо він має відповідну кваліфікацію, без урахування досвіду роботи в цій чи близьких організаціях. Такого типу кадрова політика може бути адекватна для регіонів, що ведуть агресивну політику завоювання ринку, орієнтованих на швидке зростання та стрімкий вихід на передові позиції у пріоритетних галузях.

Закрита кадрова політика характеризується тим, що підприємства та організації регіону орієнтуються на включення нового персоналу лише з нижчого посадового рівня, а наступне заміщення відбувається лише з-поміж їх працівників. Середній та вищий рівні управління – непроникні для нового персоналу, прийнятого з боку. Кадрова політика цього типу й територій, орієнтованих на створення певної корпоративної атмосфери й організаційної

культури на їх підприємствах і організаціях. Комплексне розуміння кадрової політики регіону складається як внутрішня єдність наступних заходів:

По-перше, забезпечення всіх ділянок господарської діяльності персоналом, який має необхідний трудовий потенціал. Оскільки людина на виробництві не є об'єктом, який можна планувати будь-яким чином, остільки в кадровій політиці слід враховувати інтереси. Це стосується як забезпечення робочих місць, так і надання можливостей для розвитку і створення умов праці, гідних людини та відповідних її кваліфікації [5].

По-друге, створення мотивації персоналу високоефективну трудову діяльність. Особливість кадрових рішень у тому, що вони майже завжди позначаються на мотивації співробітників та моральному кліматі у колективі. В ідеалі вони повинні співвідноситися із загальною системою цінностей, прийнятою в організації, з установками та очікуваннями кожного працівника. Іншими словами, кадрові рішення та заходи, незалежно від нашого бажання, або розвиватимуть напрацьовані культурні цінності, або допомагатимуть їх зміцненню в регіоні.

По-третє, кадрова політика спрямована на приведення кадрового потенціалу регіону у відповідність до цілей та стратегії його розвитку.

По-четверте, залежно від чинників довкілля, корпоративної культури може бути ефективна відкрита, або закрита кадрова політика. Тип кадрової політики визначає рівень усвідомлення та рівень впливу на кадрову ситуацію у регіоні.

Витримати конкурентну боротьбу і, отже, ефективно розвиватися може тільки та територія (регіон), яка сформує кадрову політику, побудовану на демократичних принципах, на глибокому аналізі довкілля і точно відображає обмеження та умови функціонування господарства регіону.

Кадрова політика будь-якого рівня диференціюється на її елементи:

1. Політика зайнятості - забезпечення висококваліфікованим персоналом та створення привабливих умов праці та забезпечення його безпеки, а також можливостей для просування працівників з метою підвищення ступеня їх задоволеності роботою.

2. Політика навчання - формування відповідної бази навчання з метою підвищення кваліфікаційного рівня та розширення можливостей професійного просування працівників.

3. Політика оплати праці - надання вищої середньої заробітної плати, ніж у інших регіонах, відповідно до здібностями, досвідом відповідальністю працівників.

4. Політика добробуту - забезпечення ширшого набору послуг та пільг, ніж в інших наймачів; соціальні умови повинні бути привабливими для працівників і взаємовигідними для них і підприємств регіону.

5. Політика трудових відносин - встановлення певних процедур на вирішення трудових конфліктів.

Кожен із перерахованих складових елементів вимагає ефективного механізму виконання:

а) у сфері зайнятості - аналіз робочих місць, методи найму, способи відбору, просування по службі, відпустки, звільнення тощо;

б) у сфері навчання - перевірка нових працівників, практичне навчання, розвиток;

в) у сфері оплати праці – оцінка робіт, пільгові схеми, гнучкі ставки, облік відмінностей у рівні життя тощо;

г) у сфері добробуту - пенсії, допомоги по хворобі та непрацездатності, медичні, транспортні послуги, житло, харчування, спорт та громадська діяльність, допомога у особистих проблемах;

д) у сфері трудових взаємин - заходи щодо встановлення кращого стилю керівництва, відносини із профспілками тощо.

Засобом реалізації кадрової політики виступає кадрова робота (управління персоналом). Тому вибір кадрової політики пов'язаний не лише з визначенням основної мети, а й із вибором коштів, методів, пріоритетів тощо. Кадрова робота базується на системі правил, традицій, процедур, комплексі заходів, пов'язаних безпосередньо із здійсненням підбору кадрів, необхідної їх підготовки, розстановки, використання тощо [6]. У зв'язку з цим зміст кадрової політики не обмежується наймом на роботу, а стосується принципових позицій підприємства щодо підготовки, розвитку персоналу, забезпечення взаємодії працівника та організації. У той час як кадрова політика пов'язана з вибором цільових завдань, розрахованих на далеку перспективу, поточна кадрова робота спрямована на оперативне вирішення кадрових питань. Між ними має бути, взаємозв'язок, який зазвичай буває між стратегією та тактикою досягнення поставленої мети.

Для побудови кадрової політики необхідно розробити уявлення про цілі, норми та способи здійснення кадрових заходів. Кадрові заходи - дії, створені задля досягнення відповідності персоналу завданням стратегічного розвитку регіону, які проводяться з урахуванням конкретного етапу розвитку території. Кадрова політика загалом передбачає здійснення наступних основних заходів:

- регулярне надання інформації працівникам про стратегію;
- кількісне та якісне планування персоналу;
- структурування та планування витрат на персонал;
- порівняння існуючих та перспективних вимог до вакантних посад та кадрового складу;
- введення у спеціальність новонайманих молодих фахівців;
- професійний та кадровий моніторинг у навчальних закладах;

- розвиток персоналу та підвищення кваліфікації працівників;
- гнучкі структури окладів та система нарахування надбавок.

При формуванні конкретної кадрової політики фахівці спираються на ці положення, але не можна забувати, що ми живемо в світі, який постійно змінюється, де всі правила дещо абстрактні і не завжди застосовуються на практиці. Кадрова політика є керівництвом прийняття рішень. Вона виробляється з урахуванням припущення у тому, що рішення охоплюють цілком певні сфери [6]. Політика не вимагає дій, проте вона формується для того, щоб менеджери керувалися нею, розглядаючи можливі наслідки своїх рішень до того, як ці рішення будуть ухвалені.

Кадрова політика виробляється для вирішення наявних або потенційних проблем, таких як:

- узгодження дій щодо реалізації стратегічних та тактичних планів;
- формування іміджу регіону як в очах населення, так і серед громадськості;
- забезпечення контролю роботи менеджерів за ключовими напрямками.

Важливо не лише визначити регіональну кадрову політику, а й створити найдієвіший механізм її реалізації. Його створення - складна теоретична проблема, що практично не розроблена в управлінській науці. Очевидно, що недостатньо проголосити та затвердити кадрову політику держави необхідно створити дієздатний механізм реалізації цієї політики. Для України ця проблема завжди була дуже актуальною, багато ініціатив залишалися нереалізованими, оскільки не були забезпечені відповідними ресурсами.

**Висновки.** Механізм реалізації регіональної кадрової політики - це система різних видів кадрової діяльності (організаційних, нормативно-правових, економічних, навчальних, виховних заходів), спрямована на кадрове забезпечення розвитку українського суспільства та спирається на концепцію регіональної кадрової політики, правову базу, принципи, методи, способи, технології та форми кадрової роботи. Структурно її можна виділити як єдність трьох складових: суб'єктів кадрової політики, процесу (технології кадрової роботи) і сукупності застосовуваних форм і методів роботи. Таким чином, механізм кадрового забезпечення - це система кадрової діяльності задля досягнення певних цілей. Цей механізм створюється і запускається з урахуванням конкретної ситуації, хоча в ньому можуть бути і ряд стабільних компонентів.

Для механізму організації кадрової роботи, що формується зараз, необхідно поступово здійснити:

- всебічну демократизацію підбору, розстановки, виховання та розвитку кадрів, забезпечуючи при цьому науковий рівень та довгу професіоналізацію;

- планомірне оновлення резерву кадрів, що включає відбір, перевірку, навчання та стажування кандидатів, їх висування та надання допомоги в адаптаційний період;
- переважно конкурсною – виборний метод висування посадових осіб замість формального номенклатурного підходу;
- організацію безперервного навчання, основою якого є активна самоосвіта, широка мережа підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; більш тісний зв'язок навчання з посадовим зростанням та оцінкою кадрів;
- матеріальне стимулювання посадових осіб, що відповідає результатам їх праці, професійно-кваліфікаційному рівню та компетентності;
- використання показників ефективності кадрової роботи в якості найважливішого критерію при оцінці керівних працівників та органів державного управління;
- формування служб управління персоналом нового типу, перетворивши їх на аналітико-інформаційні центри роботи з персоналом;
- систему всебічної оцінки особистості за професійно-кваліфікаційними та психофізіологічними параметрами, відбір еліти на стратегічні напрями державної діяльності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / Авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К.: НАДУ, 2012. 72 с.
2. Жовнірчик Я.Ф. Сутність формування кар'єри державного службовця в організації його діяльності / Я.Ф. Жовнірчик // Наук. вісник Академії муніципал. управління: Серія "Управління". Вип. 3 (2013). Держ. упр. та місц. самовр. Заг. ред. В.П. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. К.: ВПЦ АМУ, 2013. С. 50-59.
3. Олуйко В.М. Шляхи вдосконалення реалізації державної кадрової політики в регіонах України / В.М. Олуйко // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали науково-практичної конференції / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2001. Т.1.
4. Дьомін О., Леліков Г., Сороко В. Державна кадрова політика: система роботи з кадрами О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко // Вісник державної служби України. 2001. №2. с. 5.
5. Науково-методологічне забезпечення формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні : наук. розробка. авт. кол. :



І. В. Козюра, О.О. Бабінова, Я. Ф. Жовнірчик та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. К. : НАДУ, 2010. 40 с.

6. Мосумова А. К., Матвєєв П. М. Методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2019. Випуск 14. С. 76 –81.

7. Мосумова А. К., Гордієнко Л. Ю. Сутність механізму кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Теорія та практика державної служби: матеріали Х науково-практ. конф., 8 грудня 2017 р. : тези допов. Дніпропетровськ, 2017. С. 106–108.

### References:

1. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, pro# blemy ta perspektyvy rozvytku: nauk. dop. / Avt. kol.: Yu.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, Yu.P. Surmin ta in. — K.: NADU, 2012. — 72 s

2. Zhovnirchuk Ya.F. Sutnist formuvannia kariery derzhavnoho sluzhbovtzia v orhanizatsii yoho diialnosti / Ya.F. Zhovnirchuk // Nauk. visnyk Akademii munitsypal. upravlinnia: Serii "Upravlinnia". Vyp. 3 (2013 ). — Derzh. upr. ta mists. samovr. — Zah. red. V.P. Prysiazhniuka, V.D. Bakumenka. — K.: VPTs AMU, 2013. — S. 50 — 59.

3. Oluiko V.M. Shliakhy vdoskonalennia realizatsii derzhavnoi kadrovoi polityky v rehionakh Ukrainy / V.M. Oluiko // Suspilni reformy ta stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Materialy nauko# praktychnoi konferentsii / Za zah. red. V.I. Luhovoho, V.M. Kniazeva. — K.: Vyd-vo UADU, 2001. — T.1.

4. Domin O., Lelikov H., Soroko V. Derzhavna kadrova polityka: systema roboty z kadramy O. Domin , H. Lelikov, V. Soroko// Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy. – 2001.- №2.- с. 5.

5. Naukovo-metodolohichne zabezpechennia formuvannia kadrovoho potentsialu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini : nauk. rozrobka. avt. kol. : I. V. Koziura, O. O. Babinova, Ya. F. Zhovnirchuk ta in. ; za zah. red. Yu. P. Surmina, I. V. Koziury. K. : NADU, 2010. 40 s.

6. Mosumova A. K., Matvieiev P. M. Methodychnyi pidkhid do vyznachennia umov efektyvnoho funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini. 2019. Vypusk 14. S. 76 –81.

7. Mosumova A. K., Hordiienko L. Yu. Sutnist mekhanizmu kadrovoho zabezpechennia efektyvnoho funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby: materialy Kh naukovo-prakt. konf., 8 hrudnia 2017 r. : tezy dopov. Dnipropetrovsk, 2017. S. 106–108.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-29

УДК 351.37:323.1

*Меляков А.В., к.і.н., доц., ННІ «Інститут державного управління»  
ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, ORCID ID 0000-0001-5294-7560,*

*Черноіваненко А.В., к.держ.упр., ННІ «Інститут державного управ-  
ління» ХНУ ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, ORCID ID 0000-0002-1766-9048*

*Melyakov A., PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of  
the Department of Social and Humanitarian Policy of the Educational and  
Scientific Institute "Institute of Public Administration" of V.N. Karazin Kharkiv  
National University, Kharkiv*

*Chernoivanenko A., PhD in Public Administration, Lecturer at the  
Department of Economic Theory and Finance of the Educational and Scientific  
Institute "Institute of Public Administration" of V.N. Karazin Kharkiv National  
University, Kharkiv*

## **СТУДЕНТИ-ІНОЗЕМЦІ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

## **FOREIGN STUDENTS IN UKRAINE AS AN OBJECT OF STATE ETHNO-NATIONAL POLICY**

*В статті проаналізовано становище студентів-іноземців, які навчаються в українських університетах як окремого об'єкту етнонаціональної політики. Показано, що культурні та соціальні проблеми цієї категорії студентів вивчені недостатньо. Доведено, що творчий та інтелектуальний потенціал іноземних студентів може бути корисним при проведенні навчальних та просвітницьких заходів не лише у вищих, але й у середніх навчальних закладах. Показано, що роль органів публічної влади полягає у запобіганні та профілактиці міжетнічних конфліктів в студентському середовищі. Зроблено висновок про необхідність врахування національного чинника під час створення інклюзивного освітнього простору у вищих навчальних закладах.*

**Ключові слова:** *вища освіта, студенти-іноземці, публічне управління, між-національні відносини, етнічні спільноти.*

*The article analyzes the state of foreign students studying at Ukrainian universities as a separate object of ethno-national policy. It has been shown that the cultural and social needs of this category of students are insufficiently studied. It has been proved that the creative and intellectual potential of foreign students can be useful in conducting educational activities not only in higher education but also in secondary education institutions. It has been shown that the role of public authorities is to prevent*

*interethnic conflicts in the student environment. The conclusion has been made about the need to take into account the national factor when creating an inclusive educational environment in higher education institutions.*

**Key words:** *higher education, foreign students, public administration, interethnic relations, ethnic communities.*

**Постановка проблеми.** Традиційно, об'єктом досліджень в галузі міжнаціональних відносин є представники тих націй, народів та етнічних спільнот, котрі тривалий час мешкають на території нашої держави є її громадянами і включені до політичного, громадського та соціально-економічного життя країни. В останні два десятиліття в Україні з кожним роком збільшується надзвичайно строката, цікава і малодосліджена група: іноземні студенти українських (як державних, так і приватних) закладів вищої освіти (ЗВО).

Одним з найменш вивчених питань залишається управлінський вимір міжетнічних, міжнаціональних відносин в середовищі студентів-іноземців, що полягає в дослідженні усталених форм та видів комунікації студентів-іноземців з представниками адміністрації ЗВО, співробітниками правоохоронних органів, працівниками органів місцевого самоврядування тощо. Погодимося із харківською дослідницею Ганною Бондаренко в тому, що на сьогодні існує брак фактичних даних для «...визначення особливостей сприйняття та розуміння іноземними студентами українського суспільства, нашого культурного надбання» [3, с. 90].

Отже, на периферії дослідницької уваги перебувають такі складові життя іноземних студентів як: культурні потреби та інструменти/засоби їх задоволення; фізична та економічна доступність культурних послуг, потенційно відкритих для споживання; зміст та якість дозвіллевих практик студентів-іноземців, тобто саме ті сфери повсякденного буття молодого людини, в яких вона спілкується з іншими і наповнює конкретними змістом поняття «міжнаціональні відносини».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В статтях С.Лозового, О.Лисак, П.Клімкіна активно дискутуються питання щодо якості освітніх послуг, їх відповідності кращим світовим зразкам, а також проблеми, що супроводжують процес навчання-студентів-іноземців в нашій державі.

В публікаціях К.Полянської, А.Щербакової, О.Селіванової, Н.Руденко, В.Деляченко та інших, питання формування міжетнічної толерантності серед студентів-іноземців розглядається переважно в педагогічному, культурологічному, психологічному та соціальному контекстах. Відзначимо наукові розвідки О.Гаврилюка, Г.Бондаренко, Н.Семенів, що ґрунтуються на результатах не лише кабінетних, але й особисто проведених авторами польових досліджень в окремих ЗВО Києва, Харкова, Львова. Окремо варто

виділити науковий доробок вчених Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, котрі мають тривалий особистий досвід співпраці з іноземними студентами: В.Бакірова, Л.Бей, А.Осипенко, О.Сегеди, О.Тростинської, Н. Ушакової, Л.Хижняк.

Проте, комплексного дослідження міжетнічних відносин в середовищі студентів іноземців, які навчаються не в одному, але в декількох містах України не проводилося майже десять років [4, с. 112]. Таким чином, як в науковому обігу, так і у сфері публічного управління етнонаціональним розвитком бракує аналітичних даних, котрі могли би стати підґрунтям для вироблення ефективних заходів в сфері етнонаціональної політики, культури, освіти тощо.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є дослідження стану міжетнічних та міжнаціональних відносин в середовищі студентів-іноземців ЗВО України та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення державної етнонаціональної, освітньої та культурної політик.

**Виклад основного матеріалу.** Ми критично ставимося до надмірної глорифікації успіхів окремих вітчизняних ЗВО в царині навчання іноземців. Результати опитування іноземних студентів, проведеного у 2020р., засвідчили, що за 10-бальною шкалою на максимальний бал оцінили своє задоволення від навчання в українських університетах 17% опитаних, ще 9% респондентів поставили оцінку «9», а 12% осіб – «8». Натомість на «одиницю» оцінили навчання 8%, на «двійку» – 4%, а ще 5% обрали «трійку» [6, с. 11].

Не дивлячись на таку доволі скромну оцінку, констатуємо: якщо у 2015р. в Україні навчалось 63 906 студентів-іноземців, то у 2019р. вже 80 470. Як відзначають науковці НАПН України: «...українська освіта зберігає свою привабливість для іноземних студентів за рахунок відносно низької плати за навчання і відносно низьких витрат на проживання у країні» [12, с. 50]. Також за період 2015-2019рр. кількість ЗВО, що здійснюють навчання іноземців, зросла з 185 до 455 [7, с. 28]. Станом на 2020р. в Україні легально проживають та навчаються понад 80 тисяч студентів, котрі репрезентують 158 країн світу.

Питаннями, пов'язаними з навчанням іноземців опікується окрема інституція в складі МОН України – Український державний центр міжнародної освіти [6]. В контексті забезпечення освітніх прав здобувачів вищої освіти, в тому числі і іноземного походження, окремі контролюючі повноваження здійснює Державна служба якості освіти [8]. Теоретично, з скаргою щодо порушення своїх прав студент-іноземець може звернутися і до освітнього омбудсмена України.

Студенти-іноземці перебувають в Україні протягом доволі тривалого часу. Вони є не лише потенційними споживачами освітніх та культурних послуг. В містах, котрі є традиційними центрами тяжіння для цієї категорії (Київ, Одеса, Харків), формуються своєрідні поселенські анклави – місця

компактного проживання студентів – представників певних країн. Збільшується кількість закладів дозвілля (заклади харчування, фітнес-клуби тощо) в яких іноземці є як відвідувачами, так і працівниками. Таким чином відбувається інтеграція молодих осіб в соціально-трудова/бізнесове середовище міст перебування. Тим більше, що наявність в містах навчання студентів потужних національних діаспор (Азербайджан, Туркменістан, Узбекистан, В'єтнам тощо) створює умови для продовження перебування в Україні і після закінчення навчання, а в окремих випадках і для подальшої натуралізації.

Проте, англомовні студенти-іноземці можуть взагалі не мати уяви про українську культуру, адже всі роки перебування спілкуються або англійською, або рідною мовами. Мовне питання в освіті продовжує залишатися предметом спекуляцій. Не дивлячись на норми чинного законодавства, на офіційних інтернет-сторінках ЗВО країни можна зустріти відомості щодо вивчення «українською або російською за вибором». За новітніми аналітичними даними, українською мовою бажають навчатися лише 8,76% відсотки студентів-іноземців, натомість симпатиків російської – 25,6%, а англійської як мови навчального процесу – 58,8% респондентів [7, с. 9]. Тут варто звернути увагу на те, що запитання в анкеті сформульовано «якою мовою ви би хотіли навчатися», але не «навчаєтеся». Тобто, відповідь відбиває не стільки реальний стан речей в аудиторіях університетів, скільки бажання їх студентів іноземного походження.

Висловимо припущення, що серед прибічників російської мови викладання значну частину складають молоді особи з країн колишнього СРСР: Азербайджану, Туркменістану, Узбекистану, Грузії та ін. Відзначимо, що за останні три роки кількість абітурієнтів українських ЗВО з пострадянських країн помітно зменшилася. Якщо у 2017-2018рр. вона складала 29,47% або 19539 осіб, то в 2019-2020рр. – 21,52% або 17314 осіб [6, с. 23]. Як бачимо, приблизно кожен 5-й студент-іноземець походить з країн колишнього Радянського Союзу, в якому російська мова відігравала роль «мови міжнаціонального спілкування» і вивчалася в якості обов'язкового навчального предмета в закладах середньої освіти.

Таким чином, не володіючи англійською, та не вивчивши української, студент-іноземець позбавлений можливості знайомитися з якісним україномовним культурним продуктом. До того ж, не всі ЗВО можуть/бажають створити умови для культурного розвитку та активного корисного дозвілля для своїх іноземних студентів. Отже, актуальне завдання сьогодення – формування інклюзивного культурний простір у ЗВО, що передбачатиме входження до повноцінного суспільного та культурного життя представників тих етнічних спільнот, котрі навчаються у ЗВО. Тут варто погодитися з тими науковцями котрі акцентують увагу на труднощах, які завжди супроводжують процес входження в середовище іншої культури і вимагають від викладачів ЗВО обов'язкового врахування «характерологічних особливостей

іноземних студентів» [11, с. 14]

Станом на кінець 2021р., більшість студентів-іноземців є представниками країн з багатою тисячолітньою історією (Індія, Китай тощо), в тому числі і спільною з українськими землями (Туреччина). За умови належної мотивації з боку органів місцевого самоврядування, представники цієї частини студентського загалу можуть виступати надавачами освітніх та культурних послуг, учасниками заходів культурно-просвітницького спрямування локального рівня, перетворюючись з об'єкта культурної та освітньої політики на її повноправного суб'єкта.

В якості приклада такої активності Г.Бондаренко наводить святкування у м. Харкові свята Холі [3, с. 96]. Це своєрідний фестиваль весни, відзначення якого передбачає обсипання один-одного різнокольоровими сухими фарбами і поширене в індуїстських громадах по всьому світу, зокрема в Індії, Таїланді, на Шрі-Ланці тощо. Керівництво Харківської міської ради, всіляко сприяє популяризації даної ініціативи серед населення міста, що правда у дещо зміненому вигляді. Оригінальне свято, відповідно до індуїстського календаря належить відзначати у лютому-березні, що, з урахуванням типових для нашої країни кліматичних умов, доволі складно. Тож, свято перереформатовано в ініціативу «HoliPark», котра останні три роки масштабно реалізується в травні місяці за підтримки Україно-Індійського академічного центру ХНУ ім. В.Н. Каразніа та все активнішої участі городян.

Не можна оминати увагою і кримінологічний аспект обраної проблеми. Протягом 1990-х – початку 2000-х років іноземні студенти були переважно об'єктами протиправних посягань з боку місцевого населення, в тому числі і з числа однокашників. Проте, в останні роки почастишали випадки вчинення злочинних дій з боку представників однієї етнічної спільноти студентів-іноземців по відношенню до іншої (Івано-Франківськ, 30.12.2020р.), при цьому іноді учасниками та постраждалими від таких конфліктів є десятки людей (Харків, 26.12.2020р.).

В окремих випадках міжособистісні студентські конфлікти ґрунтуються на міжетнічних та міждержавних протиріччях, що формувалися віками, втім в зведеннях Національної поліції причиною зіткнень, як правило, визначається «непорозуміння на побутовому ґрунті». Тут варто враховувати зовнішньополітичну складову, адже серед студентів-іноземців значною є кількість тих, котрі належать до країн з різних військово-політичних таборів і мають тривалу історію протистояння, в тому числі, і в його «гарячому» форматі. Станом на 2021 р. «тліючі» конфлікти мають місце в Кавказькому регіоні, окремих державах Середньої Азії, Близького та Середнього Сходу. Таким чином, серед студентів українських ЗВО опиняються особистості з власним травматичним досвідом міждержавних та міжетнічних конфліктів.

Проблема міжетнічних конфліктів в студентському середовищі між «місцевими» та іноземцями має значну історіографію і активно розробля-

ється фахівцями в галузі соціології, правознавства, демографії тощо [2; 4; 10]. Наприклад, київський науковець Олексій Гаврилюк наводить цікаві факти з опитування київських студентів, що датоване 2018 р., які свідчать про зменшення рівня міжетнічної напруги в студентському середовищі. Зокрема, понад 40% респондентів зазначили, що конфліктів на національному підґрунті в ЗВО де вони навчаються ніколи не буває, при цьому 45,2% студентів обрали «важко відповісти», а ще понад 13% відзначили, що «конфлікти інколи стаються», і лише 1,2% зупинилися на варіанті «конфлікти виникають часто» [4, с. 114].

Ще одне чутливе питання, яке вимагає постійної уваги з боку правоохоронних органів та керівників органів управління вищою освітою, полягає у використанні статусу студента з протизаконною метою. На практиці це виявляється у використанні права на легальне перебування на території нашої держави з метою подальшого прямування до держав Європейського Союзу. Так, учасники лише одного організованого злочинного угруповання, діяльність якого була викрита у жовтні 2021 р., за дворічний період змогли доправити до України близько трьох тисяч іноземців, використовуючи в якості інструментів легалізації запрошення на навчання від одного з приватних ЗВО [5].

Освітні послуги для студентів-іноземців, на жаль, відносяться до тієї галузі, яку не оминули і корупційні практики. Конкретні приклади останніх регулярно зустрічаються в аналітичних звітах Національної поліції [5], а іноді набувають настільки значних масштабів, що опиняються в епіцентрі публічної критики урядовців рівня Міністра закордонних справ України [9].

Намагаючись відповідати на перераховані виклики, Уряд України вдається до посилення інституційних засад правоохоронної складової. Так, за рішенням Міністерства внутрішніх справ, починаючи з 2021р. має розпочати свою діяльність Департамент міграційної поліції Національної поліції України. Наразі здійснювати ретельний аналіз його діяльності зарано, адже підрозділ перебуває на етапі комплектування особовим складом, розробки Положення про Департамент тощо.

**Висновки.** Кількість студентів-іноземців в Україні становить понад 80 тис. Більшість студентів вчиться на медичних спеціальностях, а значить перебуває в Україні від 5 до 9 років. Через обмеження, спричинені поширенням COVID-19, їх чисельність дещо стабілізувалася, але, на наше переконання, після завершення гострої фази пандемії, приплив іноземних студентів до ЗВО України постійно збільшуватиметься.

Інституційні підвалини державної етнонаціональної політики перебувають в стані перманентних змін. У 2020р., після 10-річної перерви відновлено діяльність окремого центрального органу виконавчої влади з питань етнополітики – створено Державну службу з питань етнополітики та свобо-

ди совісті. Проте, по-перше, її регіональні представництва ще не сформовані, по-друге, Служба покликана опікуватися національними меншинами, до яких, відповідно профільного закону відносяться «групи громадян України, які не є українцями за національністю...». А такі інституції як Державна служба якості освіти та офіс Освітнього омбудсмана, зосереджені на питаннях змісту та якості освіти, а також захисті прав учасників освітнього процесу, питання ж міжнаціональних відносин в середовищі студентів-іноземців, природно знаходяться поза межами їх компетенції.

Суперечки між студентами-іноземцями стають частішими і масштабнішими. В окремих випадках міжособистісні конфлікти ґрунтуються на міжетнічних та міждержавних протиріччях, що формувалися сторіччями. Своєрідними заручниками таких протистоянь є не лише студенти з інших країн, але й викладачі та співробітники ЗВО. Очевидно, що зняти ці протиріччя неможливо, проте варто мінімізувати їх конфліктогенність за допомогою системної профілактичної роботи. Один з її можливих напрямів, це залучення студентів іноземців до діяльності дорадчих органів у ЗВО. Не можна не погодитися з позицією досвідчених харківських фахівців в тому, що одним із засадничих принципів соціальної взаємодії в університеті є надання студентам права брати участь у вирішенні тих питань, які торкаються їхніх прав та обов'язків [2, с. 290].

Проблемами, гідними глибокого аналізу в подальших дослідженнях можна назвати такі: роль органів місцевого самоврядування в інструменталізації міжнаціональних відносин в студентському середовищі, зокрема, шляхом створення інклюзивних міських просторів (хабів, майданчиків для дискусій/коворкінгів); механізми взаємодії організованих спільнот студентів-іноземців з працівниками правоохоронних органів, з метою мінімізації проявів ксенофобії; з'ясування перспектив перетворення соціально активних представників іноземного студентства у своєрідних «промоутерів» української освіти і культури, після повернення до материнських країн після навчання.

### **Список використаних джерел:**

1. Актуальні проблеми навчання іноземних студентів. Матеріали XXII Всеукраїнської науково-практичної конференції. Дніпро, 2020. 199 с.
2. Бакіров В.С., Ушакова Н.І., Хижняк Л.М. Міжкультурна комунікація в Університеті: історичний досвід і виклики сучасності. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна*. Серія «Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи». Вип. 39. 2017. С. 286-293.
3. Бондаренко Г.А. Особливості сприйняття міста Харкова іноземними студентами (За даними анкетування). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна*. Серія «Історія». Вип. 57. 2020. С. 88-105.



4. Гаврилюк О.К. Толерантність і ксенофобія в міжетнічних взаємовідносинах київських студентів. *Демографія та соціальна економіка*. 2020. №1 (39). С. 111-127.
5. Департамент міграційної поліції Національної поліції України. // Офіційна сторінка у Facebook. URL.: <https://www.facebook.com/mipolnpu/>
6. Звіт за результатами маркетингового дослідження привабливості української вищої освіти для іноземних громадян. Міністерство освіти і науки України, 7 грудня 2020р. URL.: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/12/07/2.pdf>.
7. Іноземні студенти в Україні: статистичні дані, 2020 / Укл.: О.О. Шаповалова. Київ: УДЦМО, 2020. 60 с.
8. Інформаційно-аналітична довідка за результатами вивчення Державною службою якості освіти України організації та проведення закладами вищої та фахової перед вищої освіти вступної кампанії 2020р. URL.: [https://new.sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Vstup-2020\\_Informaciyno-analitichna\\_dovidka.pdf](https://new.sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Vstup-2020_Informaciyno-analitichna_dovidka.pdf).
9. Клімкін П. Вища освіта для іноземців. Криза жанру. *Нове время*, 3 квітня 2019. URL.: <https://nv.ua/ukr/opinion/vishcha-osvita-dlya-inozemciv-kriza-zhanru-50014612.html>.
10. Лаврик М. Проблема мовної підготовки іноземних громадян на підготовчих відділеннях університетів у вітчизняній науковій думці. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2019. №4 (88). С. 63-76.
11. Северин Н., Чернявська С. Умови успішної адаптації іноземних студентів в Україні. *Новий колегіум*. 2021. №1. С. 114-118.
12. Степаненко І., Дебич М. Навчання іноземних студентів в Україні: стан проблеми, перспективи. *Вища освіта України*. 2017. № 4. С. 48-55.

### References:

1. Aktualni problemy navchannia inozemnykh studentiv (2020), [Current problems of teaching foreign students]. Materials of the XXII All-Ukrainian Scientific and Practical conference. Dnipro, 199 p.
2. Bakirov V.S., Ushakova N.I., Khyzhnyak L.M. (2017), Mizhkulturna komunikatsiia v Universyteti: istorychnyi dosvid i vyklyky suchasnosti [Intercultural Communication at University: Historical Experience and Modern Challenges]. *Bulletin of V.N. Karazin KhNU. Series "Sociological Research of Modern Society: Methodology, Theory, Methods"*. Ed. 39, p.p. 286-293.
3. Bondarenko G.A. (2020), Osoblyvosti spryiniattia mista Kharkova inozemnyu studentamy (Za danymy anketuvannia) [Peculiarities of percep-

tion of the city of Kharkiv by foreign students (According to the survey data)]. *Bulletin of V.N. Karazin KhNU*. "History" series. Ed. 57, pp. 88-105.

4. Havrylyuk O.K. (2020), Tolerantnist i ksenofobiia v mizhetnichnykh vzaiemovidnosynakh kyivskykh studentiv [Tolerance and Xenophobia in Inter-ethnic Relations of Kyiv Students]. *Demography and Social Economy*. 2020. №1 (39). pp. 111-127.

5. Department of the Migration Police of National Police of Ukraine. Official Facebook-page. URL.: <https://www.facebook.com/mipolnpu/>.

6. Zvit za rezultatamy marketynhovooho doslidzhennia pryvablyvosti ukrainskoi vyshchoi osvity dlia inozemnykh hromadian (2020) [Report on the results of a marketing research on the attractiveness of Ukrainian higher education for foreign citizens], Ministry of Education and Science of Ukraine December 7. URL .: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/12/07/2.pdf>.

7. Inozemni studenty v Ukraini: statystychni dani (2020) [Foreign students in Ukraine: statistical data], Incl .Comp.: O.O. Shapovalova. Kyiv:USCIE, 60 p.

8. Informatsiino-analitychna dovidka za rezultatamy vyvchennia Derzhavnoiu sluzhboiu yakosti osvity Ukrainy orhanizatsii ta provedennia zakladamy vyshchoi ta fakhovoi pered vyshchoi osvity vstupnoi kampanii (2020) [Information and analytical reference on the results of the study by the State Service for Education Quality in Ukraine of the organization and conduct of admission campaign by institutions of higher and professional pre-higher education].URL .: [https://new.sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Vstup-2020\\_Informaciyno-analitichna\\_dovidka.pdf](https://new.sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Vstup-2020_Informaciyno-analitichna_dovidka.pdf).

9. Klimkin P. (2019), Vyshcha osvita dlia inozemtsiv. Kryza zhanru. Novoe vremia [Higher education for foreigners. The crisis of the genre. *New time*] April 3. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/vishcha-osvita-dlya-inozemciv-kryza-zhanru-50014612.html>.

10. Lavryk M. (2019), Problema movnoi pidhotovky inozemnykh hromadian na pidhotovchykh viddilenniakh universytetiv u vitchyzniani naukovii dumtsi [The issue of foreign citizens' language training in the preparatory departments of universities in the domestic scientific thought]. *Pedagogical sciences: theory, history, innovative technologies*, №4 (88). p.p. 63-76.

11. Severyn N., Chernyavska S. (2021), Umovy uspishnoi adaptatsii inozemnykh studentiv v Ukraini [Conditions for successful adaptation of foreign students in Ukraine]. *New collegiums*, №1. p.p.114-118.

12. Stepanenko I., Debych M. (2017), Navchannia inozemnykh studentiv v Ukraini: stan problemy, perspektyvy [Teaching foreign students in Ukraine: the state of the problem, prospects], *Higher education in Ukraine*. № 4. p.p. 48-55.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-30

УДК 351.82: 330.341.1

*Палюх В.В., доктор філософії ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID:0000-0001-9429-2013,*

*Пономаренко Р.В., д.техн.н., проф., начальник факультету ОРС НУЦЗУ,*

*м. Харків, ORCID: 0000-0002-6300-3108*

*Paliukh V., Doctor of philosophy in Public Administration Senior Research Fellow of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*Ponomarenko R., Doctor of Technical Sciences, professor, Head of the Faculty operational and rescue forces National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **АНАЛІЗ ФАКТОРІВ МІЖНАРОДНОГО ВПЛИВУ НА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

### **ANALYSIS OF FACTORS OF INTERNATIONAL INFLUENCE ON THE REFORM OF THE EDUCATIONAL SYSTEM OF UKRAINE**

*У статті досліджена одна з проблем управління освітою, а саме розмежування функцій між суб'єктами управління, яке сприяло б об'єднанню їх зусиль і було б спрямоване на підвищення ефективності науково-освітньої діяльності закладів вищої освіти. Розглянуто механізми управління зарубіжною освітою, та оцінено їх вплив на реформування вищої освіти в Україні.*

**Ключові слова:** *реформування освіти, міжнародний досвід реформування, державна політика реформування освіти, міжнародний досвід реформування освіти, фактори міжнародного впливу.*

*The article examines one of the problems of education management, namely the separation of functions between the subjects of management, which would help unite their efforts and would be aimed at improving the efficiency of scientific and educational activities of higher education institutions. Mechanisms for managing foreign education are considered, and their impact on higher education reform in Ukraine is assessed.*

**Keywords:** *education reform, international experience of reform, state policy of education reform, international experience of education reform, factors of international influence.*

**Постановка проблеми.** Індустріально розвинені країни розглядають якість освіти як найважливіший фактор забезпечення науково-технічного

прогресу та соціально-економічного розвитку. Від якості підготовки фахівців залежать можливості розвитку тієї чи іншої країни, структура економіки, асортимент і якість продукції, місце країни в міжнародному поділі праці, позиції на світовому ринку і, в результаті, - у світовій політиці та економіці. Тому важливо використовувати накопичений досвід розвинених країн під час реформування освіти в Україні, та провести аналіз впливу на реформування освіти в Україні для використання позитивних здобутків розвинених країн в мету підвищення ефективності та результативності проведення реформування освіти в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз міжнародного впливу на реформування освітньої системи в Україні на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про механізми управління зарубіжною вищою школою, зазвичай розглядають особливості західно-європейської та американської систем вищої освіти. Тому в розглянемо різні рівні управління вищою освітою у США та Західній Європі, їх особливості, спільні риси та відмінності.

Відмінність американської системи вищої освіти від світових систем полягає в її своєрідності: багатоступінчастості, розподілі закладів освіти на приватні та державні, існуванні престижних і привілейованих закладів освіти, а також відмінності закладів освіти за якістю і кількістю ступенів, що присуджуються.

При описі вищої школи США часто використовують терміни «коледж» і «університет». Взагалі, ці терміни взаємозамінні, хоча на практиці найчастіше перший є частиною другого. Відмінність їх у тому, що коледж пропонує як гуманітарне навчання, так і природничі та суспільні науки. Після чотирьох років навчання студенти отримують ступінь бакалавра. В університеті до чотирирічного коледжу додаються дослідні та професійні школи [2]. Вища школа США має тріступінчасту структуру. На початок 1990-х років, у США діяло понад 3400 коледжів та університетів, у яких присуджували близько 300 ступенів. Особливу групу університетів становить так звана «Ліга університетів, увита плющем» -30-40 найстаріших і найпрестижніших університетів (Гарвардський, Кембриджський та ін.) [3].

Основою управління американською системою вищої освіти є принцип децентралізації. Цей принцип закріплено у Конституції США, хоча вона не містить статей щодо освіти. У положеннях Конституції зафіксовано, що кожен штат відповідає за розвиток системи вищої освіти в межах своїх кордонів. Це означає, що сфера освіти належить до компетенції регіональної та місцевої влади і саме штати, а не федеральний уряд, організують та фінансують усі рівні освіти. Майже всі заклади освіти належать штатам, крім військових академій і закладів освіти для осіб із фізичними вадами, які належать федеральному уряду. Можна сказати, що в США склалися й функціонують 50 індивідуальних систем вищої освіти, з широким розмаїттям вузів,

які мають свої особливості, власні навчальні цілі та програми. Законодавчими актами штатів встановлюються джерела та обсяги фінансування закладів освіти, терміни обов'язкового навчання, умови прийому до них, вимоги до кваліфікації викладачів, мінімальний розмір зарплати [1]. Форми організації та контролю у системах вищої освіти окремих штатів мають деякі відмінності, що зумовлено, в основному особливостями їх історичного розвитку.

Дослідники називають розподіл закладів освіти на приватні та державні однією зі специфічних особливостей вищої школи США [1]. Проте критерії такого поділу є різними.

На федеральному рівні системою вищої освіти США керує Федеральний департамент освіти, який визначає загальні цілі та завдання вищої освіти, а також основні напрямки освітньої політики. Також існують відділи освіти штатів, які розробляють рекомендації щодо обсягу та змісту навчальних програм для закладів освіти. Адміністрація кожного закладу освіти повинна брати до уваги ці рекомендації, хоча будь-який заклад освіти може реалізувати свої власні програми та плани [4].

Одна з особливостей управління у американських закладах освіти у тому, що контроль за діяльністю закладів здійснюється дорадчим органом, з який складається з працівників закладу освіти, тому що за такої системи управління громадські інтереси у сфері вищої освіти найкраще охороняються. Комісіями чи радами керуються як державні, так і приватні вузи. Такі ради чи комісії називаються радами регентів чи піклувальників, іноді – корпоративними радами. Вони працюють безкоштовно та представляють суспільні інтереси. У приватних закладах освіти такі ради зазвичай більш численні за складом, ніж у державних; члени ради обираються. У державних закладах освіти члени ради призначаються губернатором штату. До складу ради піклувальників входять «представники фінансово-промислових кіл, люди, які займають керівні пости у сфері бізнесу та політики, працівники освіти, релігійні діячі та ін, а також випускники, які зробили значний внесок у розвиток даного закладу освіти» [5]. Можна сказати, що ради відповідають за всі сфери діяльності своїх закладів освіти.

Ради здійснюють такі функції:

- відповідають за підбір та призначення виконавчого керівника ЗВО (ректора);
- призначають на викладацькі та адміністративні посади за поданням ректора;
- затверджують довгострокові плани розвитку;
- визначають вузівську політику з основних питань;
- затверджують бюджет та кошторис капітальних вкладень;
- здійснюють контроль за використанням коштів;
- затверджують нормативні документи закладу освіти;
- представляють заклад перед суспільством та законом.

У державному закладі освіти членів ради керуючих призначають із певним мандатом, термін якого варіюється в різних штатах. Посада члена ради вважається почесною і має приносити фінансові блага. Рада має свого голову, місце якого за посадою закріплене за губернатором штату. Губернатор штату веде засідання або доручає їх проведення членам ради. Засідання проводяться щомісяця і відкрито: кожен бажаючий може бути присутнім на них як слухач.

Ще одна характерна особливість американських вузів - велика їхня автономія, що підтверджується різноманітністю форм їх організації та управління, джерел отримання фінансової допомоги та ресурсного забезпечення. У країні відсутні єдині освітні стандарти, єдині навчальні плани, програми та підручники. Кожному ЗВО надається право самому визначати навчальні плани та програми підготовки фахівців, що забезпечує гнучкість структури ЗВО з погляду розвитку нових напрямків. Якість різноманітних навчальних програм регулюється діяльністю громадських регіональних професійних організацій через систему акредитації. Найбільш поширеною в США є так звана університетська система, коли в рамках одного університету знаходяться кілька фактично рівноправних, але віддалених один від одного географічно університетів. Як приклад можна навести Каліфорнійський університет, що складається з університетів Берклі, Девіс, Ірвін, Лос-Анджелес, Ріверсайд, Сан-Дієго, Санта-Барбара, Санта-Крус і Медичний центр Сан-Франциско. Ця система університетів керується загальною радою попечителів і кожен університет представлений своїм президентом, який підпорядковується головному виконавчому керівнику - канцлеру або президенту системи. Каліфорнійський університет управляється регентською радою, президентом якого за статусом є губернатор штату. Правом автоматичного входу до складу ради користуються, крім того, помічник губернатора та спікер загальних зборів штату, головний інспектор державних служб, президент та віце-президент асоціації колишніх випускників університету, а також президент університетської системи. Крім них, терміном до 12 років призначаються 18 мешканців штату, а також ще 2 помічники - члени ради, але без права голосу. У Каліфорнійській університетській системі головним виконавчим керівником є президент, якому підпорядковуються 9 канцлерів окремих університетів [6].

Для практики американських університетів характерним є свідоме відділення адміністративної влади від контролю над професійною діяльністю викладачів. Арбітром у взаємодії викладацької організації та адміністративної є рада піклувальників, основним завданням якого є відображення у своїх рішеннях громадських інтересів.

Відповідно до Статуту, рада регентів або піклувальників має у закладі освіти всю повноту влади. Однак на практиці він передає більшу частину виконавчих функцій одному або декільком відібраним і затвердженим ним

адміністраторам. Зазвичай ці функції виконує ректор (президент чи канцлер) університету. Але саме рада несе повну відповідальність за розробку та виконання політики розвитку закладу освіти та її фінансове забезпечення.

З урахуванням думки та побажань представників опікунської ради ректор здійснює відбір та призначення деканів та іншого адміністративного персоналу закладу. Залежно від розміру закладу у ректора може бути від двох до п'яти-шестіх заступників - проректорів (віце-президентів або віце-канцлерів). Обов'язковими є проректор з академічних та проректор з адміністративно-господарських питань. Можуть бути проректори по роботі зі студентами, роботі з аспірантами, плануванню та бюджетним питанням. Важливими також є посади завідувача відділу реєстрації оцінок та студентської документації, завідувача відділу набору першокурсників та завідувача відділу розвитку закладу освіти, який відповідає за зв'язки з громадськістю та пошук фінансових коштів.

Основною функціональною одиницею американських закладів освіти є кафедри, тому що ефективність діяльності та його репутація залежать від якості організації науково-освітньої діяльності саме на кафедрах. На кафедрах приймаються рішення про те, які курси вивчати, які дослідження проводити, які програмні вимоги повинні виконувати студенти, якого викладача прийняти на роботу і кого заохотити або підвищити на посаді. Потім ці рішення затверджуються вищими адміністративними органами, тому можна сказати, що кафедра значною мірою визначає характер та напрямки діяльності закладів освіти. Проте ректор і керівний склад за бажання можуть вносити корективи у діяльність кафедр, як основні фінансові важелі перебувають у їх руках. Завідувач кафедри є центральною фігурою в адміністративній ланці будь-якого закладу освіти. На цю посаду викладачі кафедри обирають одного зі своїх колег – «першого серед рівних». Завідувач кафедри керує діяльністю кафедри і крім цього продовжує вести лекційні заняття та дослідницьку роботу. Кафедри об'єднуються за міждисциплінарною ознакою та підпорядковуються декану свого коледжу (факультету). Іноді викладачі об'єднуються в міжкафедральні викладацькі ради, які діють паралельно ієрархічній структурі. Вони несуть повну відповідальність за навчальне планування, зміст програм та методів навчання, дослідницької діяльності, рівень підготовки студентів, їх участь у навчальному та позанавчальному процесах.

У цілому нині для закладів вищої освіти США характерна обстановка співробітництва між різними ієрархічними структурами всередині закладу, та ініціатива і контроль мають місце зверху вниз, і знизу вверх [5].

Західноєвропейська вища школа, в свою чергу, характеризується особливостями традиційних центрів вищої освіти у Європі, як то Англія, Франція, Німеччина. Можна сміливо сказати, що чільне становище у об'єднаній Європі займає Німеччина, як із погляду найбільшої території, і економічного розвитку. Окрім цього Німеччина є фінансовою столицею об'єднаній Єв-

ропи. Сучасні дискусії про місце Німеччини в економіці та науці не дають негативних оцінок. Тому розглянемо особливості управління німецькою вищою школою.

Закади вищої освіти Німеччини поділяються на академічні та неакадемічні. До академічних відносяться заклади університетського рівня (технічні, педагогічні та інші університети), до неакадемічних – вищі професійні навчальні заклади, які готують фахівців прикладного характеру для роботи на виробництві. Так само, як і в США існують університети штатів, у Німеччині існують університети земель.

Можна виділити 3 типи університетів:

1. Найстаріші німецькі університети, створені у середні віки (Гейдельберзький, Фрейбурзький, Тюбінгенський та інші).

2. Університети, що виникли у розвитку спеціалізованих вузів. Здебільшого це технічні університети.

3. Університети, що виникли в 60-70-ті рр., Коли було необхідно збільшити кількість місць у період високих темпів розвитку освіти [2].

Існує єдиний закон про освіту, ухвалений парламентом, але водночас є і серія законів окремих Земель. Діяльність вищої школи координується Конференцією ректорів Німеччини, яка об'єднує всіх ректорів країни та збирається один раз на рік [4].

Сучасна організаційна структура німецьких університетів сформувалася у 70-ті роки. Університет очолює президент чи ректор, який обирається концилем – органом самоврядування університету. Результати виборів затверджують місцеві органи влади. Фактично управління університетом здійснюється канцлером, який підпорядкований президентові університету. З-поміж професорів президент пропонує кандидатуру віце-президента університету. До органів самоврядування відносяться вчена рада та конциль. Вчена рада координує діяльність відділень, що займаються навчанням та науковими дослідженнями, та науково-дослідних підрозділів, що входять до складу університету. Також вчена рада бере участь у складанні планів розвитку університету, розробляє його статут та бюджет. При вченій раді постійно діють комісії, які займаються питаннями довгострокового планування, наукових досліджень та підготовки наукових кадрів, навчального процесу, документації та бібліотечного обслуговування. Вчена рада визначає повноваження та чисельність комісій.

Конциль складається з представників рад відділень та різних груп співробітників університету, які не представлені в науковій раді. Конциль уповноважений обирати та відкликати президента та віце-президента університету, обговорювати статут університету. Президент університету зобов'язаний щорічно звітувати перед концилем діяльності університету.

Зв'язок університету з органами державного управління здійснюється через кураторіум, 50% якого складають представники місцевих органів вла-



ди, а 50% - університетське керівництво. Члени кураторіуму беруть участь у вирішенні особливо важливих питань адміністративного управління університетом, а також здійснюють облік та контроль за кадрами. Кураторіум розробляє бюджет університету, керує розподілом матеріальних ресурсів у рамках університету, спільно з вченою радою приймає рішення про створення, зміну та скасування відділень та наукових установ університету. Наукові зв'язки із зарубіжними університетами здійснюються через кураторіум.

Відділенням керує рада на чолі із головою. До ради входять викладачі, науковці, студенти та технічний персонал. При раді відділення зазвичай діють комісії: з навчальної роботи, з науково-дослідної діяльності, кадрових питань, планування та фінансування. Керівник адміністративного органу відділення обирається із числа професорів. Він бере участь у засіданнях ради відділення із правом дорадчого голосу. Декілька невеликих відділень можуть бути об'єднані під загальним адміністративним керівництвом [4]. Системи акредитації вузів Німеччини немає, т.к. є лише один приватний виш. Загалом можна сказати, що системи вищої освіти США та Німеччини багато в чому схожі, тому що в їх основу покладено принцип децентралізації, характерний для освіти більшості країн. Визначається що децентралізація не обов'язково веде до демократії. Більшість авторів не схиляються тільки в бік децентралізації або централізації, вони виділяють як переваги, так і недоліки цих процесів.

На нашу думку, не повинно бути в чистому вигляді централізованих та децентралізованих систем освіти. Кожна країна має враховувати специфіку своїх національних традицій та обирати ту модель управління сферою вищої освіти, яка б максимально відповідала вимогам та завданням розвитку системи освіти.

У 80-х роках у багатьох країнах відбулися суттєві зміни в обсягах та механізмах фінансування установ вищої освіти. У ряді країн обсяг фінансової підтримки вищої освіти був знижений, а заклади освіти зіткнулися з необхідністю пошуку нових джерел фінансування, зокрема, у вигляді коштів, що надаються промисловими та комерційними структурами на дослідницьку роботу, для розгортання безперервної освіти чи підготовки кадрів для них. Історично західна вища школа стикалася з пошуком нових форм фінансування за часів економічних криз, коли суттєво скорочувалися надходження до бюджетів вишів. Залучення додаткових коштів у такі періоди дозволило зберегти освітній потенціал вищої школи.

Частка різних джерел фінансування закладів вищої освіти залежить від історичних особливостей і традицій країн. Так, наприклад, західноєвропейська вища школа орієнтується переважно на державне фінансування, хоча не виключаються й інші можливості залучення коштів у скарбницю закладів освіти, тоді як американські заклади освіти більш гнучко відносяться до позабюджетних джерел фінансування. Розглянемо особливості джерел фінан-

сування в американських та німецьких закладах вищої освіти.

Бюджети американських закладів вищої освіти складаються із коштів федерального бюджету, бюджетів штатів, місцевого бюджету, плати студентів за навчання та послуги, пожертв від колишніх випускників, благодійних фондів або спеціалізованих фірм, агентств та відомств, які зацікавлені у підготовці фахівців відповідної кваліфікації, відсотків від накопичень фондів, створених приватними організаціями та особами [5].

На відміну від США, заклади вищої освіти Німеччини фінансуються в основному з державних джерел, 95,7% яких надходить з бюджетів земель, а 4,3% - з федерального бюджету. З федерального бюджету переважно фінансуються великі капітальні вкладення чи придбання дорогих приладів. Інші напрями діяльності фінансуються Міністерствами освіти Земель з конкретизацією з кожної статті витрат. Позабюджетні кошти надходять від німецького науково-дослідного товариства, різних фондів та приватних підприємств. Вони грають значної ролі у технічних закладах вищої освіти, тому що витрачаються в основному на наукові дослідження, і становлять 15-20% від бюджетних асигнувань.

Таким чином, можна зробити висновок, що роль позабюджетного фінансування для європейських закладів вищої освіти набагато менш важлива, ніж для американських. Вища школа США відрізняється великою питомою вагою недержавних джерел фінансування. Тим не менш, заклади освіти надмірно не захоплюються комерційною діяльністю, тому що більшість із них є державними та отримують кошти з держбюджету.

У зв'язку зі зростанням витрат на освіту в багатьох розвинених країнах почалися дослідження з пошуку нових форм фінансування та взаємовідносин між державою та системою вищої освіти. Пошук нововведень обумовлений тим, що обмежені фінансові ресурси «негативно позначаються на підготовці висококваліфікованої робочої сили та фахівців, які могли б забезпечити високу конкурентоспроможність економіки та міцні позиції країн на світових ринках» [2].

При аналізі нововведень, спрямованих на розширення джерел фінансування, експерти Консорціуму дослідників вищої освіти та Європейського центру ЮНЕСКО з вищої освіти (СЕПЕС) дійшли висновку, що змішане багатоканальне фінансування є більш ефективним, ніж лише державне або лише приватне. Також вони поставили під сумнів те твердження, що державні заклади вищої освіти повинні фінансуватися з державного бюджету, а приватні – з недержавного: «змішане фінансування бажано як для державних, так і для приватних ЗВО» [7].

Багато країн нині зайняті переглядом питання, як має фінансуватися вища освіта. При цьому пропонуються нові підходи до розподілу витрат вищої освіти між головними джерелами фінансування: студентами, батьками та платниками податків. У деяких країнах намагаються залучити до уча-

сті у витратах і четвертого партнера. Так, у США індивідуальна та інституційна філантропія - важливе джерело фінансових ресурсів; збільшити частку цього джерела нині намагаються деякі британські університети. На думку багатьох, як партнер потрібно розглядати і підприємців, які повинні взяти на себе свою частку фінансування вищої освіти, оскільки вони отримують прибуток з вищої продуктивності праці дипломованих фахівців і користуються результатами прикладних досліджень, що проводяться закладами освіти. Деякі країни намагаються збільшити частку участі промисловості, пропонуючи запровадити певну форму податку освіти чи забезпечити спонсорство. Аналіз показав, що найбільший обсяг витрат, що покриваються за рахунок позик та роботи у вигляді неповного робочого дня, припадає на частку студентів США. У США не припиняються дебати щодо ефективності комплексної системи підтримки студентів. Висловлено пропозиції про зміни або запровадження нових видів програм (наприклад, штат Мічиган запропонував програму передоплати навчання, яка заохочує батьків до накопичення коштів на вищу освіту своїх дітей, починаючи з моменту народження). Висловлено й радикальніші пропозиції, у тому числі запропоновано програму позик, завдяки якій кошти накопичувалися б за рахунок виплати дипломованими спеціалістами частини свого доходу через податкову систему. Інша пропозиція пов'язана із заміною федеральних студентських грантів та позичок освітніми ваучерами, що вводяться для деяких форм служби - в армії або цивільних добровільних організаціях [1].

**Висновки.** Дослідження особливостей управління західною системою вищої освіти дозволяє зробити такі висновки:

1. Система вищої освіти у країнах грає важливу роль формуванні економічного потенціалу країн.

2. Структура управління вищою школою залежить від конкретних економічних, політичних та соціальних особливостей країн, їх традицій.

3. У більшості країн система вищої освіти відрізняється високим рівнем децентралізації (наприклад, США та більшість країн Західної Європи).

4. Заклади вищої освіти поділяються на державні та приватні. Частка державних чи приватних закладів у системі вищої освіти залежить від особливостей країни.

5. Основним джерелом фінансування закладів вищої освіти залишається держава, що пояснюється соціальною спрямованістю функцій вищої освіти та зростаючою роллю освіти у формуванні потенціалу країн. При цьому практично у всіх країнах одним із важливих напрямків у діяльності закладів вищої освіти є соціальна підтримка студентів.

6. У всьому світі проглядається тенденція скорочення державних видатків на потреби вищої освіти, що змушує заклади вищої освіти шукати додаткові джерела поповнення бюджетів ЗВО.

7. У більшості країн проглядається істотне розширення джерел фінан-

сування за рахунок введення змішаного багатоканального фінансування, яке, безсумнівно, є більш ефективним, ніж тільки державне або лише приватне.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вербицька А.В. Проект національної стратегії інтернаціоналізації вищої освіти: інтегрована модель. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10\\_2018/26.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/26.pdf).
2. Горбунова Л.С. Філософія трансформативної освіти для дорослих: університетські стратегії і практики. Суми: Університетська книга. 2015.
3. Зінченко В.В., Алькема В.Г., Бурова О.Б., Сотніченко О.А., Петухова О.М., Штанько Л.О. Міжнародна та зовнішньоекономічна діяльність / Керівник авт. колективу та наук. редактор Зінченко В.В. Львів: «Магнолія 2006», 2018. 466 с. Зінченко В.В.: Розділ 1, тема 1. «Менеджмент глобальних процесів». С. 8-53.
4. Курбатов С. Між національним та глобальним: місія університету на просторовому перехресті. Вища освіта України. 2013. № 2 (додаток 1). С. 46-56.
5. Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні : рек. з освітньої політики / за заг. ред. О. І. Локшиної. К. : К.І.С., 2004. 160 с.
6. Татарінов І. Є, Герасимов О. В. Світова практика формування рейтингів університетів: визначення найбільш об'єктивних критеріїв та індикаторів оцінювання. URL: <http://www.ukr-socium.org.ua/>.
7. Eggins H., West P. The Global Impact of the Financial Crisis: Main Trends in developed and developing Countries // Higher Education Management and Policy. 2010. № 22 (3). С. 1–16.

#### **References:**

1. Verbytska A.V. Proekt natsionalnoi stratehii internatsionalizatsii vyshchoi osvity: intehrovana model. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10\\_2018/26.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/26.pdf).
2. Horbunova L.S. Filosofiiia transformatyvnoi osvity dlia doroslykh: universytetski stratehii i praktyky. Sumy: Universytetska knyha. (2015).
3. Zinchenko V.V., Alkema V.H., Burova O.B., Sotnichenko O.A., Pietukhova O.M., Shtanko L.O. Mizhnarodna ta zovnishnoekonomichna diialnist / Kerivnyk avt. kolektyvu ta nauk. redaktor Zinchenko V.V. Lviv: «Mahnoliia 2006» (2018). 466 s. Zinchenko V.V.: Rozdil 1, tema 1. «Menedzhment hlobalnykh protsesiv». Pp. 8-53.
4. Kurbatov S. Mizh natsionalnym ta hlobalnym: misiia universytetu na prostorovomu perekhresti. Vyshcha osvita Ukrainy. 2013. №2 (dodatok 1). Pp. 46-56.
5. Monitorynh yakosti osvity: stanovlennia ta rozvytok v Ukraini : rek. z osvitnoi polityky / za zah. red. O. I. Lokshynoi. – K. : K.I.S. (2004). 160 p.
6. Tatarinov I. Ye, Herasymov O. V. Svitova praktyka formuvannia reitynhiv universytetiv: vyznachennia naibilsh obiektyvnykh kryteriiv ta indykatoriv otsiniuvannia [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ukr-socium.org.ua/>.
7. Eggins H., West P. The Global Impact of the Financial Crisis: Main Trends in developed and developing Countries / H. Eggins, P. West // Higher Education Management and Policy. (2010). № 22(3). Pp. 1–16.

*Полякова Н.О., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-2374-2686*

*Polyakova N., graduate student of Training Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ПУБЛІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ЧИННИКІВ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ НА РІВНІ РЕГІОНІВ**

### **PUBLIC REGULATION OF INNOVATIVE FACTORS OF PERSONNEL POLICY FORMATION AT REGIONAL LEVEL**

*У статті досліджені управлінські аспекти організаційно- економічних і соціально-трудоваих стосунків, що складаються з приводу стійкого збалансованого розвитку регіону і праці як чинника його динаміки. Невизначеність ринкового середовища, обумовлена сучасними глобальними кризовими процесами, ініціює посилення вимог до розвитку вітчизняних регіонів як самостійних ринкових суб'єктів саме за рахунок можливостей використання праці як чинника економічної динаміки.*

*Висока результативність трудового чинника як одна з ключових умов стійкого збалансованого розвитку територій спрямована на дотримання імперативу підвищення багаторівневої конкурентоспроможності вітчизняних регіонів на основі раціонального використання матеріальних і нематеріальних чинників регіонального господарювання, структура і динаміка яких трансформуються під впливом екзогенних і ендогенних складових ринкової кон'юнктури, а також соціально-економічних програм, що реалізуються в регіонах.*

*Актуальність і об'єктивна необхідність дослідження ефективності використання праці як чинника економічної динаміки, а також його недостатня теоретико-методическая розробленість зумовили вибір теми і мети дослідження.*

**Ключові слова:** *трудова потенціал, державна політика, кадрова політика, публічне регулювання, соціально-економічні програми регіону.*

*The article researches the managerial aspects of organizational, economic and socio-labor relations, which consist of a sustainable balanced development of the region and labor as a factor in its dynamics. Uncertainty of the market environment, due to modern global crisis processes, initiates the strengthening of requirements for the development of domestic regions as independent market actors precisely due to the possibility of using labor as a factor of economic dynamics.*

*High productivity of the labor factor as one of the key conditions for sustainable balanced development of territories shall be aimed at meeting the imperative to increase multilevel competitiveness of domestic regions through the rational usage of tangible*

*and intangible factors of regional management, the use of tangible and intangible factors of regional management, the structure and dynamics of which shall be transformed under the influence of exogenous and endogenous components of market conditions and socio-economic programs implemented in regions.*

*The relevance and objective necessity of the study of the effectiveness of the use of labor as a factor of economic dynamics and also its insufficient theoretical and methodological development led to the choice of topic and purpose of the study.*

**Keywords:** *labor potential, state policy, personnel policy, public regulation, socio-economic programs of the region.*

**Постановка проблеми.** При переході до інноваційної економіки питання формування збалансованої і стійкої ринкової кон'юнктури у вітчизняних регіонах на базі підвищення ефективності використання їх трудового чинника не втрачають актуальності, що обумовлено роллю індивіда в регіональних відтворювальних процесах. В умовах посилення господарської незалежності регіонів і перенесення центрів відповідальності в рішенні завдань системного розвитку ринкових агентів на регіональний рівень затребуваний інноваційний механізм ефективного управління економікою регіону, що враховує можливості його конкурентоздатних трудових ресурсів. На сучасному етапі ринкової взаємодії саме підвищення ефективності використання трудового чинника виступає однією з ключових умов забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіонів та формування надійної кадрової політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою досліджень у сфері публічного регулювання інноваційних соціально-трудова процесів державної політики на регіональному рівні, слід зазначити роботи [1-5].

**Постановка завдання.** Мета і завдання дослідження – дослідити напрями публічного регулювання інноваційних чинників формування кадрової політики на рівні регіонів.

**Виклад основного матеріалу.** Особливість сучасних технологій управління регіональною економікою полягає в цілеспрямованій дії органів управління на трудову компоненту регіонального розвитку. Реструктуризація регіонального господарювання актуалізує ширший спектр вимог до якості трудових ресурсів як базового чинника економіки, який допомагає зростанню ефективності і багаторівневої конкурентоспроможності регіонального ринку.

В той же час підвищення ефективності використання трудового чинника регіонального розвитку супроводжується рядом проблем. Соціально трудова спрямованість невирішених питань сконцентрована на необхідності забезпечення зростання якості життя населення, у тому числі і за рахунок рішення найбільш важливих для регіонів проблем в соціально

економічній сфері. Для їх виявлення потрібні інноваційні технології підвищення ефективності використання трудового чинника регіональної економіки.

Питання регіонального розвитку залишаються на сьогодні найбільш значимими напрямками державної політики. Диференціація зв рівнем розвитку регіонів загострює проблеми раціональної децентралізації влади, збільшує інтерес до дослідження проблем регіоналізму. У вітчизняній і зарубіжній практиці економічних досліджень широкого поширення набувають питання, пов'язані з регіональним розвитком [5].

Регіон – це певна територія, що має цілісність і взаємозв'язок її складових елементів. Цей значний простір, що охоплює частину країни, групу довколишніх країн або частину континенту, відрізняється від інших просторів сукупністю історичних особливостей (природних, економічних, етнічних, духовних і так далі). Під регіоналізмом прийнято розуміти дослідження соціальних процесів у різних регіонах, а також рішення тих або інших проблем з урахуванням умов і інтересів якого-небудь регіону.

На нашу думку, дослідження соціально-економічних процесів, що протікають в регіонах, з урахуванням індивідуальних особливостей розвитку кожного, дозволяють стабілізувати економічний стан країни. При відособленому і цілеспрямованому розвитку кожного регіону держава створює передумови досягнення балансу соціально економічного розвитку.

Теорії регіонального розвитку дозволяють оцінювати розвиток окремих регіонів, формулювати основні положення державної політики, а також визначати вектори регіонального розвитку.

В той же час необхідно відмітити, що на певних етапах свій розвиток отримували наступні теорії регіонального розвитку : теорія «економічної бази», сировинна теорія, теорія секторів, теорія полюсів зростання, неокласична теорія зростання, теорія міжрегіональної торгівлі, теорія то-варного циклу, підприємницька теорія.

Регіони не отримують прямої вигоди від вироблюваної діяльності, але зацікавлені в супутньому ефекті інвестицій, наприклад в зростанні зайнятості населення. В той же час необхідно відмітити, що багато елементів теорії Вебера, такі як націленість на вигоду і роль чинників місцезнаходження запозичувалися іншими теоріями, але піддавалися і ряду критичних зауважень [1].

Так, згідно теорії технологій і інновацій, що припускає активний розвиток інноваційних технологій у рамках регіону, що у свою чергу орієнтує на отримання безпосередньої вигоди, оскільки інновації стимулюють створення конкурентоздатних продуктів, що позитивно впливає на стабільність регіонального розвитку. У рамках цього підходу слід зазначити, що процеси модернізації, що отримали широке поширення в умовах української економіки, нині доводять необхідність їх повсюдного впровадження. Час висо-

ких технологій зобов'язує державу прагнути до модернізації усіх сфер громадського життя, що найповноцінніше можна забезпечити через децентралізацію цих повноважень по кожному регіону окремо.

Ядро теорій глобального капіталізму базується на неминучості трансформацій супутніх глобальному капіталістичному процесу. Глобальний капіталізм діє за допомогою ланцюга безлічі незалежних продуктів, що сполучає початкову здобич сировини з кінцевим продуктом. Різні теорії описують процес глобального накопичення капіталу і застосування цих теорій для просторової організації виробництва. Результатом же виступає неминучий процес нерівномірного розвитку і розділення простору на периферію і центральні території. Незважаючи на це, ряд дослідників допускає, що глобальний капіталізм і стійкий регіональний розвиток виступають результатом глобальних і регіональних зусиль. Концепція глобалізації часто використовується для пояснення взаємодії глобальних і локальних зусиль. Ця точка зору пояснює, яким чином глобальний капіталізм використовує локальні можливості. Переживана сьогодні глобалізація соціального життя представляє собою інтенсифікацію процесів універсалізації і експансії. Остання концепція особливо важлива з точки зору розуміння змін в споживчій поведінці під загальною дією глобалізаційних і модернізаційних процесів в різних суспільствах.

При розгляді теорії регулювання відмітимо, що ця теорія базується на визначенні місця і ролі держави, а саме регіональної і муніципальної влади в створенні умов для розвитку регіону. Різні стандарти, система оподаткування, законодавство - інструменти, без яких неможливе забезпечення стійкого регіонального розвитку.

Співтовариства, діяльність яких базується на ресурсах при реорганізації своєї діяльності стикаються з проблемами в регіонах, в першу чергу, безробіттям і міграцією. На сучасному етапі багато практичних закономірностей досі не узгоджуються з економічною теорією регулювання. Тому ряд сучасних дослідників вважає, що підходи, запропоновані у рамках економіки і політології, є вузьким поглядом на проблему регулювання і не здатні коректно аналізувати державну політику. Результатом їх досліджень виступають синтезовані теорії процесу регулювання, що поєднують емпіричні дослідження з області економічної і політичної науки [5].

Розглянемо інституціональний підхід як один з теоретичних підходів до розгляду питань регіонального розвитку, що полягає в оцінці впливу різних інститутів суспільства на забезпечення конкурентоспроможності регіону. Формальні інститути, до яких відносяться конституція, право, закони, правила, організації разом з неформальними інститутами (звичаї, традиції, цінності, і так далі) здатні істотно впливати на регіональний розвиток. Широкий дисонанс викликають специфічні методи роботи інституціонального пристрою в Україні. Зарубіжним фахівцям з властивим їм менталітетом



і мотивацією складно пристосовуватися до робочих умов на українських підприємствах. У рамках інституціонального підходу слід виділити високу міру індивідуальності в розвитку регіонів, програма розвитку яких зобов'язана зважати на специфіку не лише природно-кліматичних і економічних умов, але і менталітету і способу життя людей, що проживають на цій території.

Ресурсна складова регіону - основа його стійкого збалансованого розвитку. На нашу думку, ця теорія найадекватніше описує модель розвитку регіонів, виходячи з якої - ключовими чинниками, що впливає на успішність розвитку регіону, виступають географічне місцезорозташування і забезпеченість ресурсами, в першу чергу – трудовими.

Найважливішими характеристиками успішного регіонального розвитку виступають:

- географічне місцезорозташування регіону і його ресурсний потенціал;
- розвиненість регіональної інфраструктури;
- раціональна децентралізація виробництва;
- баланс місцезорозташування виробничих споруд;
- розвиток інноваційних технологій у рамках регіону [1, с. 67].

Ці чинники відбивають основні ідеї різних теорій регіонального розвитку. Досягнення балансу між перерахованими компонентами, на нашу думку, дозволить стабілізувати темпи розвитку регіону, підвищити соціально-економічні показники і сформувані передумови для подальшого розвитку.

Остання фінансово-економічна криза загострила проблему створення глобальної теорії раціонального розміщення економіки по території країни. Для держави проблема нівеляції рівня розвитку регіонів виступає першочерговою, оскільки від цього безпосередньо залежить розвиток економіки держави в цілому.

Під стійким збалансованим розвитком регіону, на нашу думку, слід розуміти модифікацію інтегральних індикаторів його соціально-економічного стану, структури економіки і життєзабезпечення, що обумовлює підвищення рівня і якості життя населення регіону. Це поняття включає зростання економіки, ВВП на душу населення і доходів населення, розвиток соціальної сфери, інфраструктури, а також підвищення рівня і якості людського капіталу. Таким чином, розвиток регіону - це процес накопичення позитивних змін, сприяючих підвищенню ефективності його діяльності [4].

Стійкість збалансованості регіону - це кількісна або якісна зміна його ефективності, функціональної практичності і соціально-економічних показників. Зміни можуть бути позитивними або негативними, що виражаються в посиленні або послабленні функціональності регіону, його раціональності використання ресурсного потенціалу для досягнення поставлених завдань

(збільшення людського капіталу, зростання ефективності, прибутковості, підвищення якості життя, конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості і так далі).

Позитивні соціально-економічні зміни регіону - це кількісні і якісні зміни його функціональності і економічних показників, що підвищують конкурентоспроможність регіону. Негативні соціально-економічні зміни регіону навпаки є кількісними і якісними змінами його соціально економічних показників, що знижують його ефективність і корисність.

Підвищення якості життя населення - це широке поняття, що включає зростання ВВП на душу населення, збільшення доходів населення, розвиток соціальної сфери і інфраструктури, зростання рівня і якості людського капіталу та інш. Таким чином, це зростання числа і якості благ, що отримуються населенням.

Зростання економіки регіону - це збільшення валового регіонального продукту душу населення, що виступає провідним чинником розвитку регіону. Розвиток регіону за рахунок власних ресурсів неможливий без росту еконо-міки.

Оскільки розвиток економіки визначає розвиток регіону і піддається кількісним оцінкам, воно і виступає основним параметром для оцінок розвитку регіонів. Існує два основні підходи в теорії соціально економічного розвитку регіону :

- заснований на перенесенні на регіони моделей зростання економіки країн;
- заснований на аналізі поведінки бізнес-структур, що обумовлюють зростання економіки регіону (теорії розміщення, що базуються на аналізі причин вибору бізнес-структурами цього регіону) [2].

**Висновки.** Таким чином, вивчення соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх індивідуальних особливостей сприяють забезпеченню збалансованості і стійкості як України в цілому і її регіонів, зокрема. При відособленому і цілеспрямованому розвитку кожного регіону держава створює передумови досягнення балансу соціально-економічного розвитку. Теорії регіонального розвитку дозволяють оцінювати розвиток окремих регіонів, формулювати основні положення регіональної політики, а також визначати вектори регіонального розвитку.

При переході до інноваційної економіки проблеми формування збалансованої економічної кон'юнктури регіону в контексті його трудового чинника придбавають особливу актуальність. Це обумовлено рядом об'єктивних причин. По-перше, зростанням ролі людини у виробничому процесі, зі стійко зростаючими потребами в особистих і загальних благах, що зумовлює активізацію трудової творчої діяльності людини як активного члена сучасного суспільства. У регіональній економіці ринок праці розглядається як найважливіший елемент регіональної соціально-

економічної системи, що обумовлює необхідність його аналізу, прогнозування і ефективного регулювання. Від ефективності його функціонування значною мірою залежать напрями і темпи макроекономічного розвитку регіону, рівень і якість життя його населення. Ситуація на ринку праці виступає базовим параметром індикаторів соціально-економічного розвитку регіону. Особливе місце ринку праці в регіоні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Єпіфанов А.О. Управління регіоном: [навч. посіб.] / А.О. Єпіфанов, М.В. Мінченко, Б.А. Дадашев; за заг. ред. А.О. Єпіфанова. Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.
2. Узунов, В.В. Розвиток інноваційної інфраструктури регіонів України // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 8. 2012. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=638>
3. Мироненко М. Роль держави у формуванні програм соціально- економічного розвитку регіонів в умовах глобалізації // *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 124-127.
4. Тарасов С.С. Механізми здійснення інноваційної кадрової політики // *Вісник Національного ун-ту цивільного захисту України*. 2018. Вип. 1 (8). С. 360-367.
5. Федулова, Л. І. Організаційні механізми формування результативної регіональної інноваційної системи // *Стратегічні пріоритети*. 2009. № (13). С. 157-165.

#### **References:**

1. Epifanov A. Management of the region: [textbook. aid.] / A. Epifanov, M. Minchenko, B. Dadashev; for general ed. A. Epifanova. Sumy: UABS NBU, 2008. 361 p. Print.
2. Uzunov V. Development of innovation infrastructure of the regions of Ukraine [Rozvytok innovatsiynoyi infrastruktury rehioniv Ukrayiny] // *Public administration: improvement and development*. № 8. 2012. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=638>.
3. Mironenko M. The role of the state in the formation of programs of socio-economic development of regions in the context of globalization [Rol derzhavy u formuvanni prohram sotsial'no- eko-nomichnoho rozvytku rehioniv v umovakh hlobalizatsiyi] // *Investment: practice and experience*. 2014. № 23. pp. 124–127.
4. Tarasov S. Mechanisms for implementing innovative personnel policy [Mekhanizmy zdiysnennya innovatsiynoyi kadrovoyi polityky] // *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine*. 2018. Vip. 1 (8). Pp. 360-367.
5. Fedulova L. Organizational mechanisms for the formation of an effective regional innovation system [Orhanizatsiyni mekhanizmy formuvannya rezul'tatyvnoyi rehional'noyi innovatsiynoyi systemy] // *Strategic priorities*. 2009.) (13). Pp. 157-165.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-32

УДК 351: 342.9. 625.1. 656.2

*Mykhaylov D., PhD-Student of Zaporizhzhia National University,  
Zaporizhzhia, ORCID: 0000-0002-5512-441X,*

*Pravosud O., PhD-Student of Dnipropetrovsk State University  
of Internal Affairs, Dnipro*

*Михайлов Д., здобувач ЗНУ, м. Запоріжжя,  
Правосуд О., аспірант, ДДУВС, м. Дніпро*

**DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD  
OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EN-  
SURING THE TRUST OF ITS POPULATION**

**РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВО-  
ГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДОВІРИ ЇЇ НАСЕЛЕННЯ**

*У статті аналізуються актуальні проблеми забезпечення розвитку публічного управління у сфері місцевого самоврядування України з позиції підтримки заходів довіри. У цьому контексті відбувається звернення до філософських модифікацій системи безпеки, які мають своєю основою соціально-етичні елементи громадянської довіри та злагоди.*

***Ключові слова:** публічного управління, безпека, довіра населення, налагодження комунікації.*

*The article analyzes the current problems of ensuring of the development of public administration in the field of local government from the standpoint of maintaining confidence-building measures. In this context, there is an appeal to the philosophical modifications of the security system, which are based on the socio-ethical elements of civil trust and consent.*

***Key words:** public administration, security, trust of population, establishing communication.*

« אבן השתן — евен а-штія — «наріжний камінь» [4]

**Problem setting.** Man is not only the main object of protection, but also an active subject (actor) of the reliable functioning of the national security system. According to some scholars, a citizen deserves respect and trust, under these conditions he is the cornerstone of statehood, its strong foundation as a carrier of sustainability, and not vice versa, an apple of discord. Rejecting absolute freedom, some philosophers emphasize that a free-acting person is a "terrible creature", communication with which excludes any trust, any upbringing, any law and order [2]. According to the socio-ethical interpretation, trust performs a "unifying function". Strictly speaking, it contributes to the establishment of the integrity of relations, civic solidarity on the basis of mutual care and responsibility and, as a consequence, the creation of a new person in political, spiritual and life-practical relations. It is no coincidence that in the modern sense of security "trust" is seen as a factor in geocultural development, in particular, as a special state of human worldview, constructive communication between people, actors and institutions, man and power to reach agreement and compromise in the global world. Therefore, it is important to determine the directions of development of the security system and the place of man, as well as his confidence in ensuring such development.

**Analysis of recent research and publications.** The works of many domestic and foreign scientists D. Hrytsyshen, S. Dombrovska, V. Yevdokimov, O. Karpenko, S. Maistra, G. Ortina, G. Sytnyk and others are devoted to the study of security system issues. At the same time, we emphasize that in domestic science the topic of public confidence in the field of public administration, legal regulation and ethics is gaining importance. Evidence of this is the work of M. Weber, E. Giddens, E. Durkheim, N. Luhmann, G. Rose, V. Streltsov, A. Seligman, F. Fukuyama, J. K. Herpfer, P. Stompka, and others. [1; 3; 6; 9]. Given the urgency of this problem, there is a need to deepen research on the above issues.

**Paper objective.** The purpose of the research is to determine the directions of development of public administration in the field of local government in Ukraine in the context of ensuring the trust of its population in the context of ensuring the trust of its population.

**Paper main body.** In the historical context, R. Polborn noted certain patterns of the relationship "trust-distrust", including contradictory ratio of honesty and deception. In conditions of undemocratic power, there is a rapid immersion in distrust ("no one can be trusted"), an atmosphere of suspicion of any information [6]. It is no accident that this leads to the "loneliness of power." As a result, a "spiral of distrust" is formed, which excludes even the possibility of challenging the actual distrust of the government. Distrust always begins with cau-

tion and doubt ("it turns out not everything is so simple", "is it possible to believe it") and is the result of overconfidence based on the usual diagnosis of the relationship in anticipation of deception.

The regularities mentioned by R. Polborn [6] are illustrated by examples of the Soviet period. The slogan of "boundless devotion to the cause of the party and the state" was not only accompanied by manic suspicion and mass repression, but was also interrupted by the exposure of senior statesmen. It is important to understand that trust relations, otherwise it is a purely political fact, so the traditional understanding of the "Thaw" of the 1960s should be associated not only with the sprouts of freedom, but also with the advent of a truly new phase of trust as a goal of social development, and it is in Officially recognized unanimity of the people after the period of stagnation of the 1970s is replaced by a phase of "romantic trust" in the goals of perestroika in the mid-80's, which turns into full confidence in the new national leaders of democratic change in the late 1980s - in the early 1990s.

The political stability of the modern Ukrainian state is explained by the high level of trust in its leaders. In N. Luhmann's communicative theory of power [3], The everyday civil life of society presupposes "normalized power." The quality of the choice of "for" or "against" in relation to government actions forms a "facade of power", which depends on the accuracy of the schemes of the desired actions. We can talk about the positivity of government decisions if they are aimed at the open space of the future. This principle is followed by Euro-optimists - supporters of the European Union as a home of public good and well-being. At the same time, true socio-political behavior is "dialectized" in such manifestations as deception, maneuvering, lobbying of private interests, and so on.

In the scientific work "Social Systems" scientist N. Luhmann analyzes trust as a fundamental basis of action [ibid.]. Security and reliability are the result of appropriate government action on "trust", which is manifested in the reduction of dangers, threats and negative risks, as well as anticipated (forecasting) and taking into account all possible accidents. It is these measures that determine the procedure for maintaining trust.

The transition from distrust to trust in relation to the authorities is carried out procedurally, evolutionarily, including with fragments of the costs of the former distrust based on the growing importance of public and public administration, as well as the law as a driver of public order. As N. Luhmann emphasizes [ibid.], Trust must be granted within the limits of equal homogeneity, ie voluntarily. Trust cannot be equated with life optimism or situations of fear of

unhappiness - it is a sequence of development of social relations that begin with mutual risks.

Trust is easier to guarantee if it is needed on both sides. It is this aspect that N. Luhmann draws attention to, emphasizing that "the trust of one actor (government or citizens) must find support in another" [ibid.]. The scientist also rightly insists on the "circular nature" of trust, which is the basis for the development of complex systems. It provides not only cyclicity, but an updated modernization of these systems, which are developing in a spiral. As a result, trust is a universal social and political fact necessary to create a strategy of reliability, to determine its reserves, although in the presence of elements of mutual risk.

The understanding of trust as a political-power strategy with a significant range can be considered from the position advocated by E. Giddens [1]. The author, in particular, defines "basic trust against distrust" [ibid.]. The formation of a sense of trust is interrelated with the awareness of specific activities, including to preserve a holistic personality and continuous reproduction of the social system. The scientist E. Giddens believes that "uniformity is vital for the functioning of psychological mechanisms by which the need for reliability or ontological security is met during daily activities" [ibid.].

The use of the concept of "ontological security" focuses on understanding security in terms of ensuring the protection of the individual, overcoming its ontological instability. In fact, we are talking about confidentiality or trust, "which represents the natural and social worlds, including the basic existential parameters of" self- "and social identity" [ibid.]. Some researchers also believe that "the ontological security of the individual implies a sense of trust and a sense of authenticity, loyalty to his "I" " [8].

According to V. Kemerovo, the ontological view of man creates a kind of "picture" of the positions and orientations of "private" (internal) activities [8]. It thus builds on philosophical understanding, but at the same time helps to more clearly identify the outlines of socio-historical and socio-cultural conditions of human life. Ontological schemes are the interdependent existence of people, the identification of driving forces and structures of social processes [ibid.]. In this context, remark [7] is correct, that a person who is not able to take responsibility for what he has done and admit his mistake, "does not trust himself, and therefore he should not be trusted." This means that measures and means of ensuring the security system (including state, public and personal) require precisely the "ontological approach", which performs the integrative function of reality and the place of correlation of public meanings, goals, values. Strictly speaking, the

ontological approach determines what actually happens in the security system, as well as a person's place in it.

In continuation, we note that in a broad sense, the security system is seen as existential security, which involves the protection of the very existence of society and man. Thus, the daily oncoming flows of people in the metro, from the point of view of existentialism, mean involuntary, mostly nonverbal communication of people. However, such an event as a terrorist act demonstrates the absence of "rupture" of relationships between people in a tragic space. In fact, it is about the mood of anger, neutrality or mobility in the first situation of "changing meetings in the subway", as well as the emergence of civil imperatives not to neglect social and humanistic responsibilities, care, sympathize with others in difficult situations (for example, in the case of a theoretical act). People feel the existence of a common human destiny (just like existence). Working together to understand and experience turns events into facts of personal biography (one's own life), which creates resistance forces within a person, although it also creates conditions for the manifestation of different human characters. Such a behavioral attitude ("manufacturing") creates a socio-moral foundation for the prevention of dangers not only in a rational way, but also on the basis of a new worldview, the refusal to justify the former indifference and inability of direct personal action. Within it, a person makes "his choice", determines "his events", "his participation". True interaction means not only vigilance, but also the ability to rediscover oneself. As a result, the sensitivity of the existential approach outlines a new type of trust as the presence of "progressive" relationships that may involve a change and adjustment of activities, compared to past circumstances, the usual course of events.

By analogy, trust can be a sufficient basis for the allocation of other philosophical modifications of the security system, namely:

- phenomenological security as an action in the "reciprocity of prospects", when the limits of interoperability are reduced (security acts as a synonym for trust);

- anthropological security in conditions of lack of trust, attention is paid to the integrity of the individual, the formation of a specific experience of "human in man" (this means the ability to rise above personal images, narrowly selfish private interests);

- personalized security as a special subjective connecting unity, the experience of "other" life as a value, the spirit of responsibility to "be part of the whole".



It should be noted that the National Security Strategy of Ukraine until 2030 [5] Provides for increasing the level of state and public security, including through the development of democracy and civil society, guaranteeing personal security and high standards of living. It should be noted that the current Strategy in the field of national security of Ukraine, unlike all previous ones (starting with the first strategy adopted in 2008), contains in the title an indication "Human security - national security". This actualizes the consideration of the category of "security" in a multifaceted sense, the defining place in which is the anthropocentric approach. We believe that it is necessary to ensure the socio-humanistic and sustainable development of the state and society, with its level of trust in it. At the same time, the security system from the standpoint of isolated approaches requires a separate detailed consideration in the framework of further research, in particular, the study of levels of trust as a factor in this security - national, regional and local.

**Conclusions of the research.** Thus, in basic science today there is considerable experience in studying various aspects of trust as a social factor. However, there is a shortage of scientific papers on the analysis of strengthening public confidence as a security factor. Trying to solve this problem, the desire to find reasons and ways to build trust requires the definition of such a problematic field of study as the formation of public confidence at all levels of government, especially at the regional level. In addition, it is important to substantiate trust as an indicator of the security system within the National Security Strategy of Ukraine.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гидденс Э. Устройство общества: Очерк теории структуризации. 2-е изд. М. : Академический проект, 2005, 499 с.
2. Кузнецов В.Н. Социология безопасности. М. : КДУ, 2009.
3. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / пер. с нем. СПб. : Наука, 2007, 184 с.
4. Наріжний камінь. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C\\_%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F).
5. Офіційний веб портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
6. Полборн Р. Воля и власть. М. : Московский психолого-социальный институт, 2006, 654 с.

7. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти: Монографія. Харків: НУЦЗ України, 2017. 270 с.

8. Социальная философия : словарь / сост. и ред. В.Е. Кемеров, Т.Х. Керимов. М. : Академический проект, 2003, с. 290, 291.

9. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society // *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.

### References:

1. Giddens E. Organization of society: Essay on the theory of structuration [Ustroyeniye obshchestva: Ocherk teorii strukturatsii]. 2nd ed. M.: Academic project, 2005, 499 p.

2. Kuznetsov V.N. Sociology of security [Sotsiologiya bezopasnosti]. M.: KDU, 2009.

3. Luhmann N. Social systems. Essay on the general theory [Sotsialnyye sistemy. Ocherk obshchey teorii] / per. with him. SPb. : Nauka, 2007, 184 p.

4. Cornerstone [Narizhnyy kamin]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C\\_%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F).

5. Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.

6. Paulborne R. Will and Power [Volya i vlast]. M.: Moscow Psychological and Social Institute, 2006, 654 p.

7. Pomaza-Ponomarenko A. Social development and security of regions: public administration aspects [Sotsialnyy rozvytok i bezpeka rehioniv: derzhavnoupravlinski aspekty]: Monograph. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2017. 270 p.

8. Social philosophy: dictionary [Sotsialnaya filosofiya] / comp. and ed. V.E. Kemerov, T.Kh. Kerimov. M.: Academic project, 2003, p. 290, 291.

9. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. "Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society". *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. (2020): 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/RSAN42/showToc>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-33

УДК 351.35.075

*Батир Ю.Г., к.е.н., доц., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0001-5282-3680,*

*Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., с.д., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0001-5666-9350,*

*Лопатченко І.М., к.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0002-4838-2154*

*Batyr Yu., PhD of Economic Sciences, associate professor, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv,*

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor of Science degree in Public Administration, Senior Researcher, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Lopatchenko I., PhD of Public Administration, Lecturer of the Department of Public Administration in the sphere of Civil Defense of the Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ РОЗВИТКОМ СУЧАСНИХ МІСТ**

## **ELECTRONIC GOVERNMENT BY THE DEVELOPMENT OF MODERN CITIES**

*Досліджуються перспективи впровадження «розумних» (SMART) підходів до розвитку великих міст. Розкривається зміст та переваги підходу, що сприяє розвитку розумних міст як муніципальних утворень з розширеними можливостями прогресивного розвитку. Акцентується увага на політичних, географічних, економічних, соціальних та історичних передумовах перетворення муніципалітетів на розумні міста. Окреслюються напрями розвитку сучасних міст, що прагнуть застосування електронного урядування внутрішніх сервісів.*

***Ключові слова:** «розумне» місто, електронне урядування, урядовий портал, муніципальне утворення, публічне управління, інноваційні підходи.*

*The prospects for the introduction of SMART-approaches to the large cities' development are investigated. The content and advantages of the approach that promotes the SMART-cities' development as municipal entities with the advanced possibilities of progressive development are revealed. Attention is drawn to the political, geographic, economic, social and historical preconditions of the transformation of municipalities into «smart cities». The directions of modern cities' development, which seek e-government of internal services, are outlined.*

***Key words:** smart city, e-government, government portal, municipality, public administration, innovative approaches.*

**Постановка проблеми.** У сучасному світі динамічних змін особливого значення набувають питання загальних тенденцій розвитку, оновлення, ефективного та своєчасного подолання кризових явищ у сфері економічних, соціальних, державно-управлінських і політичних відносин. Актуалізація проблем сучасного міста як складної соціально-економічної системи, досягнення городянами цивілізованого способу та якості життя зумовлюють потребу в осмисленні ролі та значення міст у суспільному розвитку.

Актуальні тенденції урбанізованого розвитку територій і системи державного управління ними на принципово нових засадах якості, зручності для споживачів та взаємоузгодженості обумовлюють доцільність розгляду відносно нової для науки публічного управління проблеми переходу муніципальних утворень на новий рівень розвитку, новий еволюційний етап становлення «розумних муніципалітетів» або «смарт-міст». На початку XXI століття у світі все більше з'являється «смарт-міст» міст або «розумних муніципалітетів». Саме тому потребують дослідження підходи та механізми, що можуть бути застосовані в Україні для швидкого переходу до побудови ефективних інтелектуальних систем муніципального управління містами в контексті стратегічного виміру її європейської інтеграції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема сталого розвитку сучасних міст присвячені дослідження широкого кола науковців М. В. Бойкової, І. М. Ілліна, М. Г. Салазкіна, М. Кавади, В. П. Купріяновського, Д. Є. Ніколаєва, Д. І. Ярцева [3], С. А. Чукут, В. І. Дмитренко, М. А. Шнепса-Шнеппе, Дж. Якобза, Н. Е. Кунанець, Р. М. Небесного, О. В. Мацюка. Чимало авторів досліджують ці питання в контексті державного управління економічним розвитком міст. Проте на практиці сталість розвитку міст, які обирають шлях смарт-розвитку, або розумного розвитку, залишається для багатьох міст, лише далекосяжною перспективою.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження досвіду, особливостей та перспектив інноваційних підходів впровадження розвитку «розумних» (SMART) міст в Україні.

**Виклад основного матеріалу досліджень.** Електронне урядування – не є майбутнім, якого прагнуть; воно стало реальністю, яку удосконалюють і наближують до громадян. Однак усе ще залишаються проблеми, які потребують свого вирішення, особливо в Україні. Найбільш поширеними інструментами електронної демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети). Також створені ресурси для оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, у тому числі з використанням електронних платформ, наприклад “Громадянське суспільство і влада”, “Розумне місто” чи “Єдина система місцевих петицій”, які поєднують у собі кілька електронних інструментів участі [6].

Наразі у світі понад 300 міст-мільйонників і їх кількість постійно збільшується. У середині минулого століття міста-мільйонники мала лише кожна сьома країна, а сьогодні – вже кожна третя. У 2009 р. настав так званий переламний момент: міське населення планети за чисельністю перевищило сільське, проте ще двадцять років тому воно становило менше ніж третину світового населення. За оцінками ООН, до 2050 р. загальносвітова чисельність міського населення зросте на 2,3 млрд осіб і становитиме 70 % від усього населення Землі. У 2018 р. тенденція триває. Тільки в Україні налічується 4 міста-мільйонники (Київ, Харків, Одеса, Дніпро), при тому що міська інфраструктура цих агломерацій не відповідає сучасним вимогам, збільшуючи тим самим навантаження на екосистему [1].

Електронне урядування виступає своєрідною адаптацією державного управління до вимог інформаційного суспільства. Сутність, якого полягає в інтерактивній взаємодії держави з громадянами завдяки системі зворотного зв'язку (громадянин–уряд–громадянин та навпаки) із залученням інформаційно-комунікаційних технологій. Електронна демократія – це форма демократії, що характеризується залученням громадян до процесу вироблення та прийняття управлінських рішень за допомогою використання сучасних інформаційних комунікаційних технологій як основного засобу [4].

Розглянемо сутність концепції розумне місто, яка останнім часом набула поширення. На сьогодні в тому чи іншому обсязі вона реалізована у 2 500 містах в усьому світі. Розумне місто – це місто знань, цифрове місто, кібермісто або екомісто, залежно від цілей міського планування. Розумні міста в економічному і соціальному аспектах спрямовані в майбутнє. Вони ведуть постійний моніторинг найважливіших об'єктів інфраструктури – автомобільних доріг, мостів, тунелів, залізниць, метро, аеропортів, морських портів, систем зв'язку, водопостачання, енергопостачання, навіть найважливіших будівель – для оптимального розподілу ресурсів і забезпечення безпеки. Вони постійно збільшують кількість надаваних населенню послуг, забезпечуючи стійке середовище, яке сприяє добробуту і збереженню здоров'я громадян. Основу цих послуг становить інфраструктура інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Таким чином, мета концепції створення розумного міста – максимальне підвищення ефективності всіх міських служб.

Слід зазначити, що останнім часом у контексті міжнародного досвіду розвитку електронного урядування в розумному місті як на загальнодержавному, так і місцевому рівні спостерігається тенденція замість слова «електронний» вживати слово «розумний». Більшість країн світу впевнено впроваджують електронне урядування і наразі не має потреби, як ще 10 років тому, підкреслювати ці процеси додаванням слова «електронний». Так, на порталі уряду, штатів та мерій міст Австралії можемо побачити словосполучення «Smart Service» (розумні послуги) [1].

Яскравим прикладом впровадження електронного урядування на місцевому рівні з погляду смарт-сіті (розумного міста) є досвід великих міст Об'єднаних Арабських Еміратів, зокрема Абу-Дабі та Дубай. В Абу-Дабі діє загальнодержавна CRM платформа, яка є першою державною системою підприємства для розміщення в ЦОД (центр обробки даних) і використовує загальну державну мережу, яка називається АДНЕТ (ADNET). Вона сприяє співпраці 60 урядових департаментів; дозволяє жителям Абу-Дабі мати зворотний зв'язок, повідомляти про інциденти та робити запити про інформацію зручними шляхами за допомогою декількох каналів таких, як портал Абу-Дабі та Контакт-центр Уряду Абу-Дабі; надає мешканцю міста адміністративні послуги зі стандартизації та інтеграції взаємодії з клієнтами на всіх каналах, включаючи веб-сайти, телефони, СМС тощо. Портал уряду Дубай забезпечує інноваційний канал комунікації між державою та громадськістю. Він пропонує різноманітні державні електронні послуги (eServices), орієнтовані на фізичних осіб, підприємців і гостей [7].

В Австрії, робота для реалізації декількох етапів комплексної реформи держави та її завдань ведеться вже доволі тривалий час. На відміну від середнього показника по ЄС який становить 75%, близько 95% всіх державних послуг, вже доступні в Австрії з допомогою мережі Інтернеті. Завдяки цьому Австрія очолює список країн Європейського Союзу в друге поспіль. Введена в дію картка громадянин Австрії поєднує в собі офіційні засоби перевірки електронного підпису людини для адміністративних он-лайн процедур.

"HELP" це багатогранна он-лайн платформа або в сервісний центр, який надає інформацію по офіційних каналах, яку люди потребують для ефективної професійної діяльності на території Австрії. З 2001 року сайт пропонує все більше число можливостей для проведення необхідні операції в Інтернеті.

У 2003 році була запущена "FinanzOnline" – електронна система обміну даними австрійської податкової адміністрації. Використовуючи інтернет-технології, вона забезпечує австрійських громадян, компанії, професійних представників клієнта, муніципалітети і багато інших учасників безкоштовним цілодобовим доступом до віртуальної податкової інспекції. Загальнонаціонального проекту "MultimediaStations" пропонує доступ громадськості до всіх сучасних комунікаційних та інформаційних послуг, надання допомоги та консультації щодо найбільш частим вимогам сучасного інформаційного суспільства одночасно [5].

Електронний уряд Сінгапуру – самий розвинений у світі порівняно із США та Канадою. Створення ресурсів е-уряду розпочалось ще в 1981 році У 1995 році одним із перших у світі почав працювати сайт е-уряду. У 2000 році стартувала державна програма «Електронний уряд Сінгапуру». Бюджет проекту – 1,5 млрд. долл., мета – «стати провідним електронним урядом для кращого служіння нації у цифровій економіці Уряд Сінгапуру створив у кра-

їні високоефективну та прозору ринкову економічну систему. Ця система включає в себе певні елементи соціалізму, особливо – в освіті, житловому забезпеченні, та є такою, зокрема, за рахунок високої частки державних підприємств в економіці. Крім того уряд має репутацію чесного й некорумпованого, різні оцінки постійно ставлять Сінгапур в першу десятку найменш корумпованих країн у світі і на саме високе місце за відсутністю корупції в Азії (див. Transparency International) [5, с. 115].

Відкриття телекомунікаційного ринку для вільної конкуренції призвело до безпрецедентного зростання показників інформатизації Сінгапуру, за рядом показників країна вийшла на перші позиції. З квітня 2001 авіакомпанія «Сінгапур Ейрлайнс» надає на борту літаків послугу доступу в інтернет та до електронної пошти.

Сінгапур першим у світі реалізував ідею *урядового порталу*. Основним пріоритетом Сінгапуру є інтеграція розрізнених урядових систем у єдиний портал надання урядових послуг. Послуги, які раніше надавалися різними Міністерствами та відомствами уряду Сінгапуру, тепер надаються в рамках програми “Електронний уряд” на єдиному сайті уряду (<http://www.egov.gov.sg/>). Портал не тільки надає інформацію про державні органи, але й дозволяє вчинити дії, для яких раніше населення було змушене відвідувати державні установи. Сервер підтримує кілька розділів: бізнес, оборона, освіта, зайнятість, охорона здоров'я, житло, правопорядок тощо [5, с. 116].

Найважливішим напрямом у сфері електронного урядування є електронні послуги, бо саме вони стосуються кожного громадянина. Одним із головних завдань в Україні було – впровадження 100 електронних послуг до кінця 2018 року. До затвердженого Урядом переліку увійшли найбільш пріоритетні послуги з боку бізнесу та громадян. Послуги, які б мінімізували корупційні ризики. Цього результату досягнуто, і наразі на Урядовому порталі, який слугує «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг, вже є 118 електронних послуг. Поміж них такі суспільно важливі, як оформлення допомоги при народженні дитини, послуги з реєстрації бізнесу, послуги в земельній та будівельній сферах [3].

7 лютого 2020 року Міністерство цифрової трансформації України, разом з Fedoriv и Spiilka design büro презентувало бренд «Дія». Станом на кінець 2020 роки 6 млн. українців користувалися додатком, з яких понад 2,6 млн. користувалися оновленою версією. У додатку був доступ до дев'яти документів і трьох послуг. На порталі «Дія» було доступно вже 50 державних послуг. 30 березня 2021 року Верховною Радою України був прийнятий закон, згідно з яким електронні паспорти в «Дія» зможуть застосовуватися нарівні з паперовими документами починаючи з 23 серпня 2021 року [2].

Минулого року також були запущені важливі набори електронних послуг для водіїв та перевізників, доступні відповідно в електронних кабінетах

перевізника та водія. Ці послуги вже користуються значним попитом. Також в Україні з'явилася перша повністю автоматична послуга, рішення за якою приймає не чиновник. А саме – про початок будівельних робіт для класу СС1. І цього року планується зробити ще більше таких послуг.

Важливо також, що змінюється філософія розвитку електронних послуг. Надалі Державне агентство з питань електронного урядування України буде не тільки створювати нові електронні сервіси, а й оптимізувати їх з огляду на життєві та бізнес-ситуації. Результатом першого такого проекту, над яким зараз триває активна робота багатьох відомств, стане електронна послуга «Е-малятко». Вона об'єднає в собі дев'ять адміністративних послуг [3].

Більш масовому користуванню електронними послугами буде сприяти розповсюдження доступних та надійних засобів електронної ідентифікації, зокрема – наприкінці минулого року українцям став доступний сервіс мобільної ідентифікації. Відтепер всі електронні послуги, які наразі впроваджують, вже за замовчанням містять можливість входу за допомогою MobileID.

Важливою для пришвидшення темпів впровадження електронного урядування є адаптація українського законодавства до процесів цифровізації. У цьому напрямку зроблено важливий крок – прийнята постанова Кабінету Міністрів, яка передбачає впровадження принципу Digital by Default – «цифрового за замовчанням». Відповідно до нього, у всіх актах Уряду пріоритетним способом реалізації описаного в документі процесу за замовчанням буде визначений саме електронний спосіб. Для цього нормативно-правові акти Уряду будуть проходити цифрову експертизу [3].

Важливо також, що змінюється філософія розвитку електронних послуг. Надалі Державне агентство з питань електронного урядування України буде не тільки створювати нові електронні сервіси, а й оптимізувати їх з огляду на життєві та бізнес-ситуації. Результатом першого такого проекту стала електронна послуга «Е-малятко», яка вже запущена у м. Харків і об'єднує в собі дев'ять адміністративних послуг [9].

Харківський департамент також співпрацює з Національним агентством з питань електронного урядування, і Харків став першим містом в Україні, яке під'єдналося до системи електронної взаємодії «Трембіта». Це дозволяє обмінюватися даними з держорганами в системі електронного документообігу, виключаючи необхідність паперової взаємодії. Крім того, Харків під'єднався до Всеукраїнської інтегрованої системи електронної ідентифікації особистості id.gov.ua, яка доступна на Порталі електронних сервісів міста Харкова [8].

Важливою для пришвидшення темпів впровадження електронного урядування є адаптація українського законодавства до процесів цифровізації. У цьому напрямку зроблено важливий крок – прийнята постанова Кабінету Міністрів, яка передбачає впровадження принципу Digital by



Default – «цифрового за замовчанням». Відповідно до нього, у всіх актах Уряду пріоритетним способом реалізації описаного в документі процесу за замовчанням буде визначений саме електронний спосіб [3].

На підставі вище викладеного вважаємо, що для подальшого впровадження е-врядування містами слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками:

- запровадження електронних послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями;

- модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій: реалізація принципу єдиного вікна (“one-stop-shop”) шляхом забезпечення розвитку та функціонування;

- стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами;

- формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг;

- розвиток електронних довірчих послуг відповідно до вимог Регламенту (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку [6].

**Висновки.** Застосування сучасних інноваційних підходів і технологій, у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно-правового врегулювання принципів “цифровий за замовчуванням”, “одноразове введення інформації” та “сумісність за замовчуванням”, а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства, сприятимуть формуванню ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку великих міст та країни загалом.

#### **Список використаних джерел:**

1. Андрієнко А. Смарт-підходи до розвитку великих міст: перспективи впровадження в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування, 2018. Вип. 3 (38). С. 100-106.

2. Государство в смартфоне: как будет работать приложение "Дія" и стоит ли переживать за безопасность <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2020/02/7/656775/>.

3. Е-урядування – ключ до реформ в Україні [kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini](http://kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini).
4. Жовнірчик Я.Ф. Квасюк В.В. Електронне врядування та електронна демократія стосовно децентралізації в Україні: стратегії реалізації та розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 106-115.
5. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики / авт. кол.: П. Радченко, Т. Соболева, О. Берникова, Д. Курилюк, В. Стаднік, С. Сметанін, О. Жмеренецький; за заг. ред. С.А. Чукут, д.н.держ.упр., проф., О.В. Загвойської, к.н.держ.упр. К. 2011. 172 с.
6. Розвиток електронного урядування та електронної демократії в Україні. <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3451>.
7. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89-94.
8. У Харкові впроваджуються нові електронні сервіси. <https://dr.city.kharkov.ua/ua/news/34-u-kharkovi-vprovadzhuuyutsya-novi-elektronni-servisi.html>.
9. «Электронные дети»: Харьков на втором месте по регистрациям новорожденных онлайн. <https://kharkov.comments.ua/news/it/technology/6335-elektronnye-deti-harkov-na-vtorom-meste-po-registraciyami-novorozhdennyh-onlayn.html>.
10. Помаза-Пономаренко А.Л., Микитюк Ю.М. Цифровізація державної політики vs. державна політика цифровізації у сфері правового регулювання : монографія. Х.: НУЦЗУ, 2021. 200 с.
11. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society. *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/SAN42/showToc>.
12. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vozniuk E. Problematic aspects of state policy modernization in the conditions of digitalization. *International Journal of Management*, 2020. № 11 (6). P. 508-515.

#### **Reference:**

1. Andrienko, A. (2018) “Smart approaches to the development of large cities: prospects for implementation in Ukraine”. [Smart-pidkhody do rozvytku velykykh mist: perspektyvy vprovadzhennya v Ukrayini]. *Public administration and local self-government*. Vol. 3 (38). P 100-106. Print.
2. The state in the smartphone: how the application "Action" will work and whether it is worth worrying about security [Hosudarstvo v smartfone: kak budet rabotat' prylozhenye "Diya" y stoyt ly perezhyvat' za bezopasnost']. available at: <https://www.jakda.com.ua/rus/publications/2020/02/7/656775/>.

3. E-government - the key to reform in Ukraine [ E-uryaduvannya – klyuch do reform v Ukrayini [kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini](https://kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini)]. available at: <https://kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>.

4. Zhovnirchuk, Y.F. Kvasyuk, V.V. (2020) E-government and e-democracy in relation to decentralization in Ukraine: implementation and development strategies. [Elektronne vryaduvannya ta elektronna demokratiya stosovno detsentralizatsiyi v Ukrayini: stratehiyi realizatsiyi ta rozvytku]. *Investments: practice and experience*. Vol. 1. P. 106–115. Print.

5. *Institutional and organizational principles of e-government implementation: best foreign practices* [Instytutsiyni ta orhanizatsiyni zasady vprovadzhennya elektronnoho uryaduvannya: krashchi zarubizhni praktyky]. (2011). / ed. Col.: P. Radchenko, T. Soboleva, O. Bernikova, D. Kurilyuk, V. Stadnik, S. Smetanin, O. Zhmerenetsky; for general ed. S.A. Chukut, Doctor of State Administration, Prof., O.V. Zagvoyska, Ph.D. Kyiv, Ukraine. Print.

6. Development of e-government and e-democracy in Ukraine. [Rozvytok elektronnoho uryaduvannya ta elektronnoyi demokratiyi v Ukrayini.]. available at: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3451>

7. Chukut, S.A. Dmitrenko, V.I. (2016). Smart city or e-city: modern approaches to understanding the implementation of e-government at the local level. [Smart-siti chy elektronne misto: suchasni pidkhody do rozumynnya vprovadzhennya e-uryaduvannya na mistsevomu rivni]. *Investments: practice and experience*. Vol. 13. P. 89–94. Print.

8. New electronic services are being introduced in Kharkiv. [U Kharkovi vprovadzhuyut'sya novi elektronni servisy]. available at: <https://dr.city.kharkov.ua/ua/news/34-u-kharkovi-vprovadzhuyutsya-novi-elektronni-servisi.html>.

9. "Electronic children": Kharkiv is in second place in terms of online birth registration. [«Elektronnye dety»: Khar'kov na vtorom meste po rehystratsiyam novorozhdennykh onlayn.]. available at: <https://kharkov.comments.ua/news/it/technology/6335-elektronnye-deti-harkov-na-vtorom-meste-po-registraciyami-novorozhdennyh-onlayn.html>.

10. Pomaza-Ponomarenko A., Mikityuk Yu. *Digitization of public policy vs. state policy of digitalization in the field of legal regulation* [Tsyfrovizatsiya derzhavnoyi polityky vs. derzhavna polityka tsyfrovizatsiyi u sferi pravovoho rehulyuvannya]: monograph. Kharkiv: NUTZU, 2021. Print.

11. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society. *Revista San Gregorio*. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/R SAN42/showToc>.

12. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vozniuk E. Problematic aspects of state policy modernization in the conditions of digitalization. *International Journal of Management*, 2020. № 11 (6). P. 508-515. Print.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-34

УДК 35.975(477)

*Коваль О.М., к.держ.упр., доц., НАДУ при Президентові України, м. Київ,  
ORCID: 0000-0002-4369-2583*

*Koval O., Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Professor of the Department of Regional Management, Local Self-Government  
and City Management, National Academy of Public Administration under the  
President of Ukraine, Kyiv*

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ І ІНСТРУМЕНТІВ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

### **SOME ISSUES OF MODERNIZATION OF MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF RESOURCE SUPPORT OF THE SYSTEM OF PUBLIC AND LOCAL GOVERNANCE IN UKRAINE**

*У статті досліджено сучасний стан і процес модернізації механізмів і інструментів регіонального та місцевого управління. Розкриті теоретичні засади сучасного етапу процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління за сучасних умов реформування системи державного та регіонального управління в Україні. Запропоновані наукові положення теоретичного обґрунтування ролі механізмів регіонального та місцевого управління в формуванні сучасної господарської системи.*

*Встановлено, що з позиції науки державного управління, глибокі ринкові зміни в національному господарюванні вимагають оновлення механізмів, окремих інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення управління на місцевому рівні.*

*Доведені подальші напрями процесу децентралізації та відведено певні підсумки перших етапів впровадження процесу передачі влади в систему місцевого управління за умов використання європейських практик реалізації механізмів взаємодії на рівні громади, зокрема суттєвого оновлення механізмів в сфері державного управління та місцевого самоврядування.*

***Ключові слова:** механізми та інструменти, публічне управління, регіональна політика, децентралізація.*

*The article examines the current state and process of modernization of mechanisms and tools of regional and local government. Theoretical principles of the current stage of the process of decentralization of power as an object of public administration in the current conditions of reforming the system of state and regional government in Ukraine are revealed. The scientific provisions of the theoretical substantiation of the role of the mechanisms of regional and local government in the formation of the modern*

*economic system are offered.*

*It is established that from the standpoint of the science of public administration, profound market changes in the national economy require updating mechanisms, certain tools of public administration and administration in order to ensure governance at the local level.*

*Further directions of the decentralization process are presented and some results of the first stages of implementation of the process of transfer of power to the local government system under the conditions of using European practices of implementation of mechanisms at the community level, in particular significant updating of mechanisms in public administration and local self-government.*

**Key words:** *mechanisms and tools, public administration, regional policy, decentralization.*

**Постановка проблеми.** Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненим господарським сектором і його важливою складовою – економічним (ресурсним) середовищем – є стратегічним курсом державної політики в Україні. Пріоритетність розвитку управлінського та економічного сектору в національній економіці та її регіонах, зумовлюється винятковим значенням і незамінністю надання послуг, працевлаштуванням, і інше для якісного життя людини в Україні.

Дослідження механізмів публічного (державного) управління та адміністрування, які є одним із основних важелів управління економікою та мають резерви для розширення ринкового потенціалу країни, розвитку інших галузей і є основою забезпечення формування дієвої управлінської та господарської системи держави, а також для реалізації різнопланових ініціатив населення України. Сучасний спрощений підхід, заснований на концепції самозабезпечення та зменшення реального виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг вже засвідчили свою неспроможність у стимулюванні формування дієвої систем публічного управління та адміністрування в Україні, зокрема щодо зростання національної економіки. Так, згідно з Конституцією України 1996 р. (ст. 133) владно-просторовою основою організації влади є адміністративно-територіальні одиниці, систему яких складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села. Саме регіональне управління формується на рівні обласної, районної, міської адміністративної одиниці та являє собою особливий вид управлінської діяльності щодо регулювання соціально-економічних процесів на даній території.

На кожному рівні управління здійснюються ще декілька видів управлінської діяльності в економічній сфері: галузеве управління; судове, правове управління різних рівнів; управління недержавних органів; громадське управління (асоціації, об'єднання, спілки – профспілкові, захисту прав споживачів, молодіжні, екологічні, ветеранські організації тощо).

З одного боку, така розгалужена структура має забезпечувати захист і

представлення економічних інтересів різних суб'єктів соціально-економічної діяльності, але з іншого, актуалізує розбіжність, перетинання інтересів кожного з учасників. Здебільшого вони полягають у прагненні привласнити максимальний обсяг ресурсів, забезпечити собі певні вигоди. А кінцевою метою регіонального управління є розв'язання суперечностей, що виникають між суспільними, галузевими і регіональними інтересами, а також створення гнучкої системи поєднання усіх інтересів у межах території. Власне регіональне управління економічними процесами, водночас включає загальнодержавне управління з боку центральних органів влади, і управління з боку місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також галузеве, міжгалузеве управління. Отже, регіональне управління включає в себе усі ці види інтегровано.

У теоретичному плані сьогодні існує нагальна необхідність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здатностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Принципи ефективного функціонування первинних (місцевих) організаційних ланок управління, взаємодії сукупності управлінських відносин з економічною системою загалом, знайшли провідне місце в дослідженнях багатьох науковців, зокрема, у наукових працях зарубіжних вчених: М. Альберта, Р. Акоффа, Д. Вурворда, Дж. Грейсона, П. Друкера, Р. Дорнбуша, Б. Карлоффа, Е. Мейо, Ф. Котлера, А. Маслоу, М. Мескона, У. Оучи, М. Портера, Г. Саймона, Ф. Тейлора, Р. Фалмера, Г. Форда, С. Фішера, Ф. Хедоурі, Л. Якокка та інших.

Питання практичного застосування публічного управління та адміністрування вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників як Ф. Барка, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макиндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп та ін.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білінської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротіної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбиди, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, О. Пухкала, С. Романюка, Г. Рябцева, А. Савкова, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадевої та ін.

Особливостям функціонування досліджуваного суспільного явища в Україні та його впливу на демократизацію державного управління присвятили свої праці вітчизняні вчені Б. Авер'янов, О. Амосов, О. Андрійко, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Л. Воронова, Н. Воротіна, А. Васильєва, І. Голосніченко, О. Дудко, Є. Додін, С. Дубенко, Р. Калюжний,

В. Копейчиков, Л. Кривенко, А. Крупник, Ю. Куц, Є. Кубко, О. Лазор, В. Малиновський, Н. Малишева, Т. Маматова, О. Машков, М. Орзіх, Ю. Пахомов, В. Пухонос, Н. Плахотнюк, О. Полінець, Л. Приходченко, О. Прохоренко, П. Рабінович, А. Селіванов, М. Селівон, В. Семчик, В. Сіренко, О. Сушинський, В. Ушинський, О. Фріцький, В. Цветков, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, А. Чухно та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток ринкових відносин вимагає від держави розробки й впровадження стратегії формування механізмів відкритої взаємодії з органами публічного управління, що спонукає до необхідності науково-теоретичного обґрунтування пропозицій та розробки концептуальних засад системної модернізації державної політики у сфері регулювання й підтримки економічного зростання. Дослідження сучасних відкритих механізмів державного регулювання пояснюється також необхідністю вдосконалення чинного законодавства України щодо регулювання відносин між органами державної влади та різними суб'єктами господарювання та суспільних відносин.

Формування вітчизняного публічного управління та адміністрування на якісних засадах у зв'язку з інтенсифікацією деяких суспільних процесів і потребою в розв'язанні системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України зумовлює необхідність глибокого теоретико-методологічного та науково-методичного опрацювання проблеми недосконалості функціонування системи публічного управління та адміністрування в умовах ресурсної обмеженості. Водночас, незважаючи на активізацію зусиль науковців у сфері розвитку методологічного інструментарію, ще не розроблено універсальний підхід до розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування.

Сучасний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема публічного управління та адміністрування. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування, виявлення та подолання протидій ефективному функціонуванню цілісної системи державного управління її взаємозв'язку із регіональною системою та зовнішнім середовищем.

Відзначимо, що питання розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління». Однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку державного, публічного управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою економічної та юридичної науки і практики, зокрема законотворення.

Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є

домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів темпоральної парадигми, якими є тенденції складної екзогенної та ендогенної циклічності.

Існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

Не відповідає сучасним потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують в публічному управлінні та адмініструванні. Це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України, якій виповнилось у цьому році 25 років.

Сучасні глибокі ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвинутими регіонами і субрегіонами та її важливою складовою фінансовою самодостатнім середовищем громади – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління де роль державного управління в сфері регіонального і місцевого розвитку не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості [1].

Реформа децентралізації створила нову модель територіальної організації влади та передбачає постановки нових завдань (ресурсного забезпечення), закріплення повноважень і відповідальності: розвиток системи влади на місцях і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної та субрегіональної (місцевої) політик тощо.

Незважаючи на те, що від початку задекларованих реформ децентралізації повноважень влади в сфері публічного управління та заявлених пріоритетів Уряду щодо реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком, пройшло вже чимало часу, висвітлення в науковій літературі проблем реформування та модернізації самої системи (механізмів і інструментів) державного управління об'єктами регіонального та місцевого розвитку України в нових умовах є недостатнім.



Наші дослідження свідчать, що глобальна тенденція сучасного світогосподарського розвитку є феноменом міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва – це зростання ролі регіонів у ролі головних суб'єктів забезпечення соціально-економічного розвитку держави, її конкурентоспроможності на світовій економічній і політичній арені. Спроможні регіони та субрегіони здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перебравши на себе частину їх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби нових громад, суб'єктів господарювання та інших організацій при прийнятті рішень у виробництві на наданні публічних послуг.

Ми вже же згадували, що в цілому якість і дієвість публічного управління та адміністрування – одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні та її регіонах, зокрема за умов формування нової системи (механізмів і інструментів) в сфері ресурсного забезпечення децентралізованої моделі управління на місцях. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненим господарським сектором і його важливою складовою – підприємницьким середовищем – є стратегічним курсом державної економічної політики в Україні. Пріоритетність розвитку управлінського та економічного сектору в національній економіці та її регіонах, зумовлюється винятковим значенням і незамінністю надання послуг, працевлаштуванням, і інше для якісного життя людини в Україні.

Незважаючи на те, що Українською державою останнім часом уже вжито заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, існує ціла низка об'єктивних стримувальних факторів, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження глибинних факторів діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком актуальним, адже це дасть змогу уточнити певні ресурсні механізми та часові пріоритети у сфері розвитку всієї національної господарської системи України.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління та адміністрування, форм реалізації політики та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, нейтралізуючи конфлікти інтересів спільною конструктивною взаємодією, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

Реформа публічного управління та територіальної організації влади сформували нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного

набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Як зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695): заходи реалізації державної регіональної політики спрямовуватимуться на підтримку потенційних центрів економічного зростання, які можуть поширювати свій позитивний вплив на розвиток сусідніх територій та впливатимуть на розвиток регіону в цілому, а також на підтримку інтегрованих проектів розвитку територій з особливими проблемами розвитку, що повинно сприяти зниженню рівня міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії в розвитку територіальних громад і якості життя та праці людини. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів і оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління і реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики [2].

Відзначимо, що відповідно до Національної економічної стратегії на період до 2030 року, реалізацію реформи в сфері управління та економіки визначено однією з першочергових завдань. Практично дана стратегія конкретизує впровадження новітніх механізмів і інструментів державного управління, які були закладені в Стратегії реформування до 2020 року. Визначено цільову організаційну структуру міністерств, цілі, а також основні кроки для реалізації Стратегії [3].

До моменту схвалення Стратегії робота з формування організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення зводилась до реформування центральних органів виконавчої влади та головним чином зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень.

З огляду на зазначене схвалення цієї Стратегії, яка окреслює керівні принципи організації системи органів регіональної та місцевої влади, є вкрай важливим кроком в процесі впровадження реформи публічного управління, зокрема на місцевому рівні за умов сучасного процесу децентралізації владних повноважень. Метою цієї Стратегії є окреслення керівних принципів організації системи органів виконавчої влади на місцях для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності в контексті організаційно-правових і економічних механізмів ре-

сурсного забезпечення системи.

У сучасній українській науці та практиці публічного управління лише починають формуватися підходи й поодинокі запроваджуватися окремі інструменти публічної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення соціально-політичної стабільності та залучення інвестицій (ресурсів) в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інституту управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути ресурсного забезпечення тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети, що збільшуються завдяки фінансовій децентралізації, та перші державні структурні фонди поки що не можуть забезпечувати стійкого розв'язання більшості проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації сфери ресурсного та підприємницького потенціалу.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі та вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи, регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних ресурсних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здібностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість і економічність цих послуг при збереженні соціально прийняттого обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері.

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного та регіонального управління на сучасному етапі децентралізації є підготовка умов для переходу до дієвого (забезпеченого ресурсами) публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері). Розвиток законодавства в сфері ресурсного забезпечення публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні. Не менш важливу роль відіграє міжнародне співробіт-

ництво на національному та регіональному рівнях у даній сфері [4].

Саме через особливу важливість зазначене вище питання знайшло відображення в багатьох міжнародних нормативно-правових актах і в законодавстві країн з різним рівнем розвитку ринкових відносин.

Відзначимо, що можемо синтезувати іноземний досвід формування політики управлінської модернізації та її ресурсного забезпечення через відповідні методологічні аспекти за трьома напрямками, що містять найбільший потенціал для оновлення публічного управління та адміністрування та впливають із власних повноважень сучасного управління в Україні за умов децентралізації, а саме: а) просторовий розвиток і планування; б) економічний розвиток територій і регіонів; в) інтегроване управління розвитком і міжнародна та міжрегіональна співпраця.

**Висновки.** Представники різних наукових управлінських шкіл по-різному розглядають механізми ресурсного забезпечення і взаємодії в системі. Разом з тим у публічних управлінських теоріях чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімального втручання в початковий період (ринкова школа) до активної участі та впливу на більш пізніх стадіях (дирижистський напрям). Тому на початковому етапі розвитку країн і, як наслідок, посилення регіоналізму особливу увагу приділяється економічній діяльності суб'єктів мікрорівня, а згодом – впливу різних інструментів державного впливу на збалансований розвиток процесів у державі [5].

Теоретичний і практичний інтерес представляє досвід тих країн, державне управління яких функціонує ефективно, а авторитет службовців в суспільстві досить високий. В даному випадку досвід організації та законодавчого забезпечення публічного управління країн-членів ЄС і АСЕАН буде корисний для побудови нової моделі державного управління, яка відповідає виклику часу. Тому формування законодавства в сфері публічного управління України повинно оптимально поєднувати світові стандарти нормативної якості з традиційними особливостями вітчизняного досвіду, що являє собою необхідний елемент законодавчого забезпечення перетворень, здійснюваних на сучасному рівні державного будівництва.

Іншим важливим для України висновком із закордонного досвіду ресурсного забезпечення є упровадження «розумної спеціалізації» як магістрального шляху оновлення економічних політик малих країн ЄС на основі їхніх відносних переваг. Це створює реальний стратегічний і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів для національних і місцевих економік, особливо для України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Воротін В.Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 292

2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (Дата звернення: 11.03.2021).

3. «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» Постанова КМУ від 03 березня 2021 р. № 179.

4. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state / Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects. 20 November 2020. Article 3.

5. Воротін В.Є., Коваль О.М. Побудова місцевого самоврядування та пріоритети влади щодо представництва на відповідній території. Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 141-143.

6. Воротін В.Є., Коваль О.М. Модернізація механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління (аналіз проектів законодавчих актів, включених до порядку денного четвертої сесії верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020 р. – січень 2021 р.). // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. Випуск 1(3). 2021 р. С. 13-25.

#### References:

1. Vorotin V.Ye., Prodanyk V.M. Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publicnomu sektorі Ukrainy. // Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102.

2. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (Data zvernennia: 11.07.2021).

3. «Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ekonomichnoi stratehii na period do 2030 roku» Postanova KМУ vid 03 bereznia 2021 r. № 179.

4. Valerii Vorotin, Nataliia Vorotina, Olena Antyptseva, Kyrylo Husarov. Formation of a matrix of financial and credit benefits in the system of state / Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects. 20 November 2020. Article 3.

5. Vorotin V.Ye., Koval O.M. Pobudova mistsevoho samovriaduvannia ta priorytety vlady shchodo predstavnytstva na vidpovidnii terytorii. Mizhnarodni ta yevropeiski standarty mistsevoho samovriaduvannia: problemy implementatsii v Ukraini [Tekst] : materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (20 hrudnia 2019 r., m. Lviv) / za nauk. red. prof. M. Mykiiievycha, prof. O. Sushynskoho, dots. R. Bedriia. Lviv : LRIDU NADU, 2020. S. 141-143.

6. Vorotin V.Ye., Koval O.M., Modernizatsiia mekhanizmiv resursnoho zabezpechennia systemy publicnoho upravlinnia (analiz proektiv zakonodavchykh aktiv, vkluchenykh do poriadku dennoho chetvertoi sesii verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia, serpen 2020 r. – sichen 2021 r.). // Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universtetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia. Vypusk 1(3). 2021 r. S. 13-25.

*Ковальський М.Р., к.держ.упр., ЦЗМУ МЮ (м. Хмельницький),  
м. Житомир, ORCID ID: 0000-0002-3273-7985*

*Kovalskyi M., Candidate of Science in Public Administration, Central-Western  
Interregional Department of the Ministry of Justice (Khmelnitskyi), Deputy Head,  
Zhytomyr*

## **КОНТУРБАНІЗАЦІЯ ТА СУБУРБАНІЗАЦІЯ: СУЧАСНІ ПРОЦЕСИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

## **CONTURBANIZATION AND SUBURBANIZATION: MODERN PROCESSES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT**

*Визначено, що субурбанізація на тлі консерватизму сітки ... адміністративно-територіальних одиниць закріпила соціальну сегрегацію. Однак потім жителі багатих передмість захотіли захистити себе від соціальних катаклізмів міських центрів і зберегти низькі податки, і законодавці практично всіх штатів прийняли норми, різко утруднили зростання міських територій. До них можуть бути відносно легко приєднані лише території уздовж автострад або навколо обслуговуючого їх аеропорту. Тому міські території росли дуже повільно і нерідко набували вигадливу, з відростками і екскавів форму. Відповідно до законодавства багатьох штатів зміна адміністративних кордонів відбувається лише після схвалення більшістю населення на референдумі. Адміністрації багатих передмість приймають всі необхідні заходи, щоб зберегти якість життя і запобігти проникненню на їх території бідних верств населення. Зазначено, що на сучасному етапі «контурбунізації» дисперсність розміщення населення і робочих місць ще більше зростає. Все більше цінуються якість навколишнього середовища, особливості міського середовища, характерні для малого міста. Постіндустріальна економіка викликала різке збільшення частки робочих місць на дрібних підприємствах в сфері послуг, в тому числі особливо в так званих виробничих - в консалтингу, дизайні, рекламі, маркетингу, аудиті, пов'язаних телекомунікаційних мережах, і навіть вдома. Епіцентри економічного зростання змістилися в зручно розташовані малі міста і сільські поселення, а також в ділову частину деяких найбільших (світових) міст - центрів управління глобалізується економікою. Все це, з одного боку, ускладнило, а з іншого - зробило менш актуальним або, у всякому разі, сильно змінило потреби в координації діяльності сотень і тисяч комун, що входять в вузлові райони навколо великих міст. Більш того, зміни в соціальній структурі жителів і їх ментальності зробили стратегічне планування в рамках*

великих територій політично неприйнятним. Технологічний прогрес і структурні зміни в економіці.

**Ключові слова:** субурбанізація, адміністративно-територіальна одиниця, територіальний розвиток, контурбунізація, стратегічне планування, публічне управління

*It is determined that suburbanization against the background of the conservatism of the network ... of administrative-territorial units has consolidated social segregation. But then the inhabitants of the rich suburbs wanted to protect themselves from the social cataclysms of urban centers and keep taxes low, and lawmakers in almost all states adopted the rules, sharply hindered the growth of urban areas. Only areas along highways or around the airport serving them can be relatively easily connected to them. Therefore, urban areas grew very slowly and often acquired an intricate shape, with shoots and exclaves. Under many states' laws, administrative boundaries change only after a majority is approved by referendum. The administrations of the rich suburbs are taking all necessary measures to preserve the quality of life and prevent the penetration of the poor into their territory. It is noted that at the present stage of "conturbization" the dispersion of population and jobs is growing even more. The quality of the environment and the features of the urban environment typical of a small town are increasingly valued. The post-industrial economy has caused a sharp increase in the share of jobs in small enterprises in the service sector, including especially in the so-called production - in consulting, design, advertising, marketing, auditing, related telecommunications networks, and even at home. The epicenters of economic growth have shifted to conveniently located small towns and rural settlements, as well as to the business part of some of the largest (world) cities - the centers of management of the globalized economy. All this, on the one hand, has complicated, and on the other - made less relevant or, at least, greatly changed the need to coordinate the activities of hundreds and thousands of communes in the hubs around large cities. Moreover, changes in the social structure of residents and their mentality have made strategic planning within large areas politically unacceptable. Technological progress and structural changes in the economy. The creation of large regions by combining first-order administrative-territorial units is an objective need of the current stage of socio-economic development. In the West, it arose for both economic and political reasons in the 1970s. The political reasons were the activation of local capital and the creation of so-called regional coalitions and related political forces in response to the globalization of the world economy.*

**Key words:** suburbanization, administrative-territorial unit, territorial development, contourbonization, strategic planning, public administration.

**Постановка проблеми.** Субурбанізація на тлі консерватизму сітки ... адміністративно-територіальних одиниць закріпила соціальну сегрегацію. У багатьох штатах США мінімальний поріг для освіти територіального ко-

лективу - всього 500 жителів. До 1900 року місто могли досить легко розширюватися за рахунок сільських територій, і в цьому були зацікавлені фірми з торгівлі нерухомістю і будівельні компанії. Однак потім жителі багатих передмість захотіли захистити себе від соціальних катаклізмів міських центрів і зберегти низькі податки, і законодавці практично всіх штатів прийняли норми, різко утруднили зростання міських територій. До них можуть бути відносно легко приєднані лише території уздовж автострад або навколо обслуговуючого їх аеропорту. Тому міські території росли дуже повільно і нерідко набували вигадливу, з відростками і екславів форму. Відповідно до законодавства багатьох штатів зміна адміністративних кордонів відбувається лише після схвалення більшістю населення на референдумі. Адміністрації багатих передмість приймають всі необхідні заходи, щоб зберегти якість життя і запобігти проникненню на їх території бідних верств населення. Так, в частині штату Коннектикут, що входить в агломерацію Нью-Йорка, 75% землі входять в зону, в якій можна продавати ділянки не менше ніж в 1 акр. Нерідко регламентується також характер забудови, щоб збільшилась її вартість. Здавалося б, розумний принцип наближення середніх шкіл до житла призводить до відтворення соціальної та расової сегрегації, з чим без особливих успіхів намагалися боротися, складаючи такі маршрути підвозу учнів автобусами, які охоплювали «білі» і «чорні» квартали. У колишніх соціалістичних країнах також виникла невідповідність між справжніми розмірами міста і його офіційними межами. Але питання вирішувалося відносно просто: час від часу приймалася постанова про розширення міської території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активне вивчення теоретичних та методичних засад територіального розвитку та пов'язаних з нею процесів і наслідків припадає на другу половину ХХ століття – час інтенсивного розвитку і збільшення ролі міст. Питання процесів територіального розвитку розкриті в працях таких вчених як Ю. Пітюренко, А. Степаненко, С. Мохначук, Г. Лаппо, О. Гладкий та ін. Особливості процесів субурбанізації та контурбунізації виділяють у своїх дослідженнях С. Хошсу, А. Борсдорф, Т. Сіверц, Ю. Пивоваров, К. Мезенцев та ін

**Постановка завдання.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є спроба систематизувати основні процеси, що відбуваються у полі зору взаємодії міста та його окраїнами, виявити причини та особливості сучасних трансформацій територіального розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі «контурбунізації» дисперсність розміщення населення і робочих місць ще більше зростає. Все більше цінуються якість навколишнього середовища, особливості міського середовища, характерні для малого міста [5, с.161]. Постіндустрія-



льна економіка викликала різке збільшення частки робочих місць на дрібних підприємствах в сфері послуг, в тому числі особливо в так званих виробничих - в консалтингу, дизайні, рекламі, маркетингу, аудиті, пов'язаних телекомунікаційних мережах, і навіть вдома. Епіцентри економічного зростання змістилися в зручно розташовані малі міста і сільські поселення, а також в ділову частину деяких найбільших (світових) міст - центрів управління глобалізується економікою.

Все це, з одного боку, ускладнило, а з іншого - зробило менш актуальним або, у всякому разі, сильно змінило потреби в координації діяльності сотень і тисяч комун, що входять в вузлові райони навколо великих міст. Більш того, зміни в соціальній структурі жителів і їх ментальності зробили стратегічне планування в рамках великих територій політично неприйнятним. Технологічний прогрес і структурні зміни в економіці. На ранньому етапі урбанізації систему поселень в густонаселених районах Європи пов'язували пасажирське залізничне сполучення і трамвай. Так, територія Бельгії була пронизана трамвайними коліями, в тому числі міжміськими, що дозволило робочим жити в невеликих містах і сільській місцевості, і зберегло традиційне планування міст з односімейним будинками в двох-трьох рівнях, оточеними невеликими ділянками [1]. З цим пов'язана і прихильність бельгійців зберігаться століттями дрібним комунам. Однак в більшості країн саме на цьому етапі урбанізації росли великі міські промислові агломерації. У промисловості провідну роль грали великі підприємства, оскільки велика одинична потужність агрегатів, наприклад в чорній металургії, забезпечувала високу економічну ефективність.

На хід пізніших етапів урбанізації величезний вплив справила автомобілізація, що дозволила значно віддалити житло від робочих місць, винести за межі великих міст торговельні та розважальні центри, змінила моделі споживання і спосіб життя в розвинених країнах. У Центральній і Східній Європі автомобілізація почалася набагато пізніше і в менших масштабах. Виробнича і територіальна концентрація промисловості була вище, що, поряд з іншими важливими причинами, сприяло продовженню зростання «точкових» великих міст, зміцненню структур типу «центр - периферія».

Сучасний розвиток телекомунікацій ще більше послаблює залежність між розміщенням фокусів економічного життя і розселенням.

Зміни в ідентичності і потребах людей і їхнє ставлення до участі в управлінні державними справами. Почуття єдності інтересів, приналежності до територіальної спільності жителів країни, району, міста, місцевості - одна з основ місцевого самоврядування, причому її роль зростає [6, с.89]. Від неї залежить зацікавленість в місцевому самоврядуванні, легітимність,

а отже, і ефективність діяльності місцевої адміністрації. Для нинішньої ситуації в розвинених країнах характерні три тенденції.

Зростаючий індивідуалізм, що викликає відчуження людей від великих адміністративних одиниць, прагнення відгородитися від «чужих» проблем межами своїх комун. Представники середнього класу прагнуть жити в ізольованих, соціально однорідних і строго контрольованих ними громадах. Крайнім виразом такого підходу стали так звані gated communities (громади за воротами) в США - обгороджені з усіх боків поселення, в які не тільки "обмежується доступ сторонніх (наприклад, не можна в'їжджати на джипах), але регламентуються багато аспектів повсякденного життя [7]. Їх жителі виступають різко проти будь-яких проектів, не пов'язаних з обслуговуванням їх безпосередніх потреб - від промислових підприємств до торгових центрів. Перемагає психологія «тільки не на моєму дворі» (not in my backyard). Людей все частіше хвилює, що робиться в їх кварталі, а до міста в цілому з його складними проблемами, бідними й бездомними, автомобільними пробками і неадекватною інфраструктурою їм немає діла. Цьому сприяють зрушення в технологіях надання традиційних муніципальних послуг, їх передача приватному сектору. Іншою стороною медалі є зростання інтересу мешканців ізольованих громад до діяльності низової адміністративної одиниці (більш активну участь у виборах та інше); зростання етнічної і регіональної самосвідомості посилення регіональної ідентичності часто в 'шкоди національній (державної), що сприяє регіоналізації.

Перегляд всього комплексу відносин між людиною і місцевою адміністрацією. Правам особи все частіше віддається пріоритет в порівнянні з інтересами територіальної спільності.

Потреби людей ростуть і, що особливо важливо, - постійно диверсифікуються. Органи влади на різних рівнях, як правило, не здатні швидко і адекватно реагувати на зміни в потребах. В епоху «держави загального добробуту» на Заході і при соціалізмі в Центральній і Східній Європі вони звалили на себе відповідальність за багато сфер життя суспільства, і тягар витрат виявилось найчастіше непосильним [2]. Соціальні програми і діяльність комунальних служб приносилися в жертву інтересам політиків і партій, падала їх ефективність. Нині передбачається, що фінансова залежність місцевого самоуправління від центральної влади, з одного боку, і людей від державних органів - з іншого, пригнічує місцеву і приватну ініціативу, громадську самоорганізацію (низову демократію).

У діяльності місцевого самоврядування, зокрема в містах, упор перенос від прямого контролю над діяльністю різних комунальних служб на створення необхідних умов для прояву приватної чи групової ініціативи у

відповідних сферах і регулювання ринку послуг. Це створює передумови для зменшення зайнятих в управлінні та ролі місцевої влади взагалі і знову-таки підвищує життєздатність, здавалося б раніше приречених дрібних комун.

Таким - чином, суть проблеми адаптації адміністративно-територіального поділу до соціальних змін полягає в тому, що простір діяльності людей в ході швидкого технологічного прогресу безперервно змінюється.

Це стосується всіх його просторово-часових циклів - щоденних (поїздки на роботу), щотижневих (проведення вікенду, поїздки в другу житло), життєвих (переїзди, пов'язані зі змінами в сімейний стан) та інше. Маючи на увазі зростаючу роль телекомунікацій, американський вчений Л. Фестінгер назвав наш час епохою телемобільності [3]. Отже, модифікується територіальність людей -самоідентифікація з конкретним місцем проживання, населеним пунктом, районом, їх зацікавленість в місцевому самоврядуванні.

Простір діяльності, в якому протікають процеси соціалізації, соціального відтворення людей, в якому вони виступають як споживачі товарів, послуг, міського середовища, - це і є територіальна основа демократичної участі в управлінні. Система адміністративних кордонів, успадкованих від минулих історичних епох або створених на основі технічних і бюрократичних критеріїв оптимального адміністративного районування, відстає від технологічних і соціальних змін - вони або значно вужчими простору діяльності (як в великих містах в період субурбунізації), або ширше його. У цьому полягає певна загроза демократії, соціальної стійкості суспільства.

Тому цілком природно, що думка фахівців щодо соціально-економічного розвитку територій довгий час була спрямована на те, щоб в максимально можливій мірі поєднати функціональні межі міських вузлових районів з межами адміністративних одиниць.

Видатний шведський дослідник В.Ллойд запропонував наблизити адміністративні кордони до рубежів простору діяльності людей, а точніше - просторово-часових циклів, з яких складається їхнє життя [8, с.9]. На цих ідеях була заснована американська концепція стандартного метрополітенського статистичного ареалу, що обмежує зону, в якій не менше 15% самодіяльного населення працює в центральному місті. На них орієнтувалася реформа в Великобританії, розпочата в 1974 році - одна з найбільш радикальних в Європі.

Однак відразу з'ясувалися труднощі застосування цього підходу: неможливість постійного пристосування адміністративних кордонів до ре-

льних соціальних кордонів, труднощі у виборі критеріїв їх визначення. Дійсно, якщо взяти критерій стандартного ареалу, 15% самодіяльного населення - це дуже невелика його частина, і до того ж воно становить лише 40-60% всіх жителів. Просторово-часові цикли, пов'язані з щоденними поїздками на роботу, - важлива частина діяльності населення, але далеко не єдина. Іншими словами, життєвий простір більшості населення агломерації багато вже кордонів стандартних ареалів.

Інший підхід до визначення адміністративних меж - виділення приблизно однакових і «оптимальних» за чисельністю населення територіальних осередків, але його застосування наштовхується на ту ж проблему пошуку критеріїв.

У більшості європейських країн в основному зберігається адміністративно-територіальний поділ, що склалося в результаті хвилі реформ, які пройшли по всій Європі в 1970-х - початку 1980-х років. Деякі зумовили їх чинники актуальні і сьогодні, в тому числі в Україні.

Головними напрямками реформ 1970-х-початку 1980-х років були:

- ✓ наближення адміністративно-територіального поділу до кордонів функціональних районів;

- ✓ укрупнення територіальних осередків - низових адміністративних одиниць;

- ✓ укрупнення одиниць основного поділу - створення адміністративних регіонів.

Зупинимося докладніше на двох останніх аспектах європейського регіонального реформування.

Укрупнення низових осередків. Радикальне вирішення проблеми - ліквідація дрібних старих комун і створення на їх місці нових територіальних колективів. В результаті змін число комун скоротилося в Фінляндії з 600 до 327, ФРН - з 24,5 тис. до 8,5 тис., Бельгії - з 2500 до 596, Данії - приблизно з 1400 до 275 [4, с.131]. Але в багатьох країнах злиття комун велими обмежена. У Франції, наприклад, де прийнятий ряд законів, що стимулюють злиття дрібних комун, з 1955 по 1971 рік воно торкнулося всього 864 комун і призвело до зникнення 462 комун. Після 1971 року злиття торкнулося ще близько 2 тис. Комун, але все ж їх частка не перевищила і 10% загального їх числа. І понині в країні налічується близько 36 тис. комун.

Створення великих регіонів шляхом об'єднання адміністративно-територіальних одиниць першого порядку - об'єктивна потреба сучасного етапу соціально-економічного розвитку. На Заході вона виникла і з економічних, і з політичних причин ще в 1970-х роках.

Політичні причини полягали в активізації місцевого капіталу і створення так званих регіональних коаліцій і пов'язаних з ними політичних сил як реакція на процеси глобалізації світової економіки.

Стадії підйому циклів Кондратьєва супроводжуються хвилею інвестицій, розподіл яких відбувається відповідно до специфічними для неї закономірностями. Так, на етапах ранньої індустріалізації основна частина інвестицій спрямовувалася в вугільні та залізорудні басейни та в райони, добре забезпечені водою і гідроенергією, в яких розвивалася текстильна промисловість. Відомий британський дослідник Є.Гордон прирівняв хвилі інвестицій геологічним відкладенням [4, с.139]. В одних районах шар таких відкладень помітно густіше, ніж в інших (зазвичай це столичні регіони). Іноді «найдавніші» відкладення виходять на поверхню (депресивні райони, як правило, малопривабливі для інвесторів в останні десятиліття), в інших, навпаки, старі шари перекриті новітніми осадовими породами (це райони сучасних високотехнологічних галузей). Кожен район або місто, таким чином, має «в анамнезі» свою унікальну траєкторію розвитку, яка багато в чому пояснює особливості місцевої політичної культури і формування локальної еліти.

**Висновки.** Згідно Дж. Кретцману, сучасний кондратьєвський цикл ставить місцевий капітал перед вибором трьох альтернатив [7]:

– відповісти на виклик конкурентів з інших районів, що виграють від припливу нових інвестицій і, в свою чергу, збільшити вкладення в виробництво, щоб підняти його ефективність. Але, як правило, для цього доводиться скорочувати соціальні витрати.

– перенести виробництво в інші регіони або країни з більш сприятливими факторами виробництва (зокрема, з більш дешевою робочою силою).

– створити «коаліцію розвитку» на місці, тобто об'єднати зусилля місцевих виробників, які не належать великим транснаціональним компаніям, місцевої влади та провідних соціальних сил (партій, профспілок, громадських організацій), переконавши їх затягнути пояси і спробувати створити більш привабливі умови для інвесторів, змінити імідж регіону або міста і протистояти викликам глобалізації. Такі коаліції особливо характерні для США.

Місцеві підприємці, намагаючись зміцнити етнічну і / або регіональну ідентичність, завжди активно розігрують економічну карту, підкреслюючи справжнє або уявне обмеження інтересів регіону центральною владою. Звідси - вимога передачі регіонам реальних повноважень, пов'язаних з господарським, соціальним і культурним розвитком, створення великих регіонів, особливо охоплюють ареал розселення національного або культурного меншини, і наділення його представницькими органами.

### **Список використаних джерел:**

1. Bernard J. S. (1973), *The sociology of community*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
2. Cook S. (1970), *Motives in conceptual analysis of attitude related behavior*. Proceedings of the Nebraska Symposium on Motivation. Lincoln. NE: University of Nebraska Press.
3. Festinger L. (1953), *Group attraction and membership*. Group dynamics: Research and theory. Evanston, IL: Row, Peterson.
4. Gordon H. S. (1954), *The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery*. Journal of Political Economy. №62. P. 124–142.
5. Hamblin C. L. (1958), *Questions*. The Australasian Journal of Philosophy. Vol. 36. P. 159–168.
6. James A. and Lott A. (1964), *Reward frequency and the formation of positive attitudes toward group members*. Journal of Social Psychology, P. 1–115.
7. Kretzmann, J. P. (2010). *Asset-based strategies for building resilient communities*. Handbook of adult resilience. New York: Guilford Press.
8. Lloyd W. F. (1977), *On the Checks to Population*. In *Managing the Commons*/ eds. G. Hardin and J. Baden. San Francisco: Freeman, P. 8–15

### **References:**

1. Bernard J. S. (1973), *The sociology of community*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
2. Cook S. (1970), *Motives in conceptual analysis of attitude related behavior*. Proceedings of the Nebraska Symposium on Motivation. Lincoln. NE: University of Nebraska Press.
3. Festinger L. (1953), *Group attraction and membership*. Group dynamics: Research and theory. Evanston, IL: Row, Peterson.
4. Gordon H. S. (1954), *The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery*. Journal of Political Economy. №62. P. 124–142.
5. Hamblin C. L. (1958), *Questions*. The Australasian Journal of Philosophy. Vol. 36. P. 159–168.
6. James A. and Lott A. (1964), *Reward frequency and the formation of positive attitudes toward group members*. Journal of Social Psychology, P. 1–115.
7. Kretzmann, J. P. (2010). *Asset-based strategies for building resilient communities*. Handbook of adult resilience. New York: Guilford Press.
8. Lloyd W. F. (1977), *On the Checks to Population*. In *Managing the Commons*/ eds. G. Hardin and J. Baden. San Francisco: Freeman, P. 8–15.

*Костюніна Ю.О., здобувач МАУП, м. Київ, ORCID: 0000-0003-4601-8882*

*Kostyunina Yu., candidate of Phd of the Interregional Academy of  
Personnel Management, Kyiv*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВ- ЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ**

### **PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE TERRITORY**

*У статті визначено перспективи розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території, які призначені для реалізації стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій та включають: програмно-цільовий механізм; механізм соціального партнерства; кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території; механізм аналізу й оцінки сталого соціально-економічного розвитку території.*

***Ключові слова:** програмно-цільовий механізм, соціальне партнерство, кластер, сталий соціально-економічний розвиток, територія.*

*The article identifies prospects for the development of the mechanism of public management of socio-economic development of the territory, which are designed to implement the strategy of sustainable development in the context of globalization transformations and the transition to an innovation economy and include: program-target mechanism; social partnership mechanism; cluster mechanism as a means of increasing innovation activity in the territory; mechanism of analysis and assessment of sustainable socio-economic development of the territory.*

***Key words:** program-target mechanism, social partnership, cluster, sustainable socio-economic development, territory.*

**Постановка проблеми.** Ефективність діяльності органів публічного управління це завжди один з визначальних факторів темпу соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів, умов ведення підприємницької діяльності та життя громадян. В зв'язку з цим протягом останніх років питань підвищення ефективності органів публічного управління приділяється особлива увага, і це одне з пріоритетних завдань, що стоять перед будь-якою державою.

Значення механізму публічного управління соціально-економічним

розвитком території на основі програмно-цільового підходу в даний час повсюдно зростає, що обумовлено рішенням проблеми вдосконалення публічного управління в регіонах країни, необхідністю забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а також гострої проблеми нестачі фінансових ресурсів і розширення джерел фінансування для досягнення регіональних цілей та рішення відповідних завдань.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі проблеми розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території досліджувалися в працях Коритько Т., Мамонова В., Куц Ю., Макаренко О., Панухник О., Репп Г., Ситник Ю., Ткачук А., Кашевський В., Мавко П. та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення перспектив розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз зарубіжного й вітчизняного досвіду показує, що програмно-цільове управління - вельми ефективний інструмент управління функціонуванням регіональних соціально-економічних систем. Програмно-цільове управління передбачає розробку взаємопов'язаних за програмними цілями, термінами реалізації державних програм, державних програм суб'єктів країни, місцевих програм й визначення обсягів та джерел їх фінансування. Відмітимо, що метод програмно-цільового управління надає вирішенню проблем території правовий статус, дозволяє ефективно акумулювати необхідні ресурси, а завдання досягнення намічених цілей набуває обов'язковості.

Використання програмно-цільового управління, орієнтованого на сталий соціально-економічний розвиток території характеризується міждисциплінарністю. Саме тому програмно-цільовий метод управління знаходиться у фокусі уваги дослідників-представників таких наук, як юриспруденція, державне управління, економіка, соціологія, політологія.

Програмно-цільовий метод управління соціально-економічний розвиток території характеризується наступними принциповими особливостями: індикативним характером програм; економічною, соціальною та бюджетною ефективністю програмних заходів; системним характером цілей та завдань програм, складністю розв'язуваних комплексних проблем; здатністю концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси для вирішення найбільш важливих завдань розвитку економіки та соціуму; орієнтованістю на отримання мультиплікативного ефекту; можливістю забезпечення громадського контролю при постановці цілей, розробці завдань сталого розвитку, плануванні використання ресурсів [3].

Програмно-цільовий механізм управління соціально-економічним



розвитком території, об'єднуючи сукупність людських, матеріальних, природних, фінансових та інформаційних ресурсів, функціонує на основі принципу «Оптимальні витрати - максимальні результати». Успішність програмно цільового механізму управління забезпечується єдністю та комплементарністю використовуваних ресурсів.

Необхідність використання програмно-цільового управління для вирішення завдань сталого соціально-економічного розвитку території викликана наступними обставинами: розуміння акторами території факту, що треба змінити несприятливі тенденції розвитку, пропорції, структуру економіки та соціальної сфери; комплексність проблем регіональних соціально-економічних систем, при вирішенні яких потрібна міжгалузєва координація програмних заходів; відсутність можливості досягнення необхідних цілей розвитку, в тому числі через те, що недостатні взаємозв'язки та взаємодії між рівнями управління, господарюючими суб'єктами тощо; посилення потреби в координації використання фінансових і матеріальних ресурсів, які належать економічним агентам різних відомств, галузей, регіонів.

Програмно-цільове управління, передбачаючи також застосування системного підходу до формування та реалізації програм, забезпечує поєднання просторової інтеграції, яка об'єднує зусилля акторів території та тимчасової інтеграції, що полягає в чіткій послідовності єдності різних етапів (стадій) загального процесу. Також важливою характеристикою програмно-цільового механізму є єдність методологічних установок за рішенням завдань сталого соціально-економічного розвитку території усіма учасниками реалізації програм.

В аспекті вдосконалення технології програмно-цільового управління, відзначимо перспективність таких методів, як Форсайт, організаційно-діяльні ігри та методологічно організована громадська експертиза.

Відповідно до законодавства вищим виконавчим органом державної влади забезпечується узгодженість документів стратегічного планування регіону. Узгодженість досягається взаємозв'язком державних програм, схем територіального планування, плану заходів щодо реалізації стратегії соціально-економічного розвитку території, що розробляються в рамках визначення мети на рівні регіону [1]. Значний вплив на узгодженість надає інструмент оцінки впливу програм на регіональне сталий розвиток. При цьому використовуються загальні й приватні показники, в тому числі показники економічної, соціальної та бюджетної ефективності. Реалізація програм регіону повинна оцінюватися кількісно й якісно. Кількісний вимір результату реалізації програми передбачає використання системи статистичних показників (об'єктивна оцінка). Якісний вимір результативності програми проводиться на основі таких методів як глибинне групове інтерв'ю, що проводиться з представниками місцевої

громади та анкетування (суб'єктивна оцінка). Оцінка впливу програм на розвиток території повинна допомогти органам влади всіх рівнів виявити наявні слабкі ланки, невраховані фактори, проаналізувати позитивний досвід з метою вдосконалення регіональних програм [6].

Підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників і прискорити сталий соціально-економічний розвиток території дозволить активне застосування кластерного підходу, спрямованого на підвищення інноваційної активності. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду показує, що поширення кластерів - це одна з головних характеристик всіх високорозвинених економік. Ефективне високотехнологічне виробництво ґрунтується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств різних типів.

Як показують дослідження, використання кластерів в найбільшою мірою реалізує ідею сталого соціально-економічного розвитку території. Конкурентоспроможність та сталий соціально-економічний розвиток території взаємозалежні й взаємообумовлені.

«У сучасній Україні вже створені понад 60 регіональних і близько 10 міжрегіональних кластерів, що свідчить про наявність певної бази для подальшого кластерного розвитку і формування публічної кластерної політики. Порівняно з 2011–2012 рр. їх загальна кількість збільшилася не набагато (на той час їх налічувалося близько 50). Разом з тим можна припустити, що кількість кластерних утворень насправді є більшою, адже не всі з них зареєстровані як організації, у назві яких є слово кластер, тож потрібно їх виявляти безпосередньо в регіонах» [4].

Слід зазначити, що сталий соціально-економічний розвиток території здійснює на кластери зворотний вплив:

- змінюється їх склад - збільшується частка інноваційно активних підприємств, організацій, що надають передпродажні, післяпродажні послуги, гарантійні послуги;

- опановують кращими практиками інфраструктурні компанії, фінансові інститути, освітні заклади, організації громадянського суспільства;

- зміцнюються зв'язки між елементами кластеру;

- підвищується продуктивність праці на вхідних в кластер підприємствах.

Кластер як система включає в себе:

- регулюючу й керуючу підсистему (органи законодавчої та виконавчої влади);

- підсистему забезпечення (банки та фінансові компанії, навчальні та науково-дослідні інститути);

- підсистему надання послуг (постачальники спеціалізованих послуг, організації інфраструктури, організації транспорту і зв'язку тощо);

- підсистему постачання (підприємства, які постачають сировину, матеріали, напівфабрикати, комплектуючі, обладнання тощо);

- підсистему виробництва кінцевого продукту.

Кластерний підхід фокусується на взаємозв'язку і взаємозалежності учасників виробничого циклу створення товарів, послуг та інновацій. Кластери відрізняються від інших форм співробітництва тим, що сторони, які беруть участь в кластері пов'язані в один ланцюжок і спеціалізуються на індивідуальній виробничій діяльності або дослідженні.

Проведене дослідження закордонного досвіду показує, що формування кластерів можна розглядати в якості однієї зі складових сталого соціально-економічного розвитку території. Ефективне високотехнологічне виробництво ґрунтується на інтеграції наукових, інноваційних та виробничих підприємств. Метою функціонування кластерного механізму є підвищення економічної, соціальної, екологічної, інституційної ефективності діяльності учасників кластера.

Кластерний підхід пропонує новий погляд на розвиток території, переважно ґрунтується на горизонтальних зв'язках між фірмами, об'єктами інфраструктури, науково-дослідними центрами, органами державної влади та органів місцевого самоврядування, іншими учасниками й симбіотичної взаємозалежності на основі синергізму.

Таким чином, виділимо наступні переваги кластерного підходу в аспекті забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території:

1) для всієї економіки країни в цілому і для її регіонів зокрема, кластери відіграють роль точок зростання внутрішнього ринку. Висока конкурентоспроможність економіки території ґрунтується саме на сильних позиціях окремих кластерів. Регіональні кластери багато в чому визначають рівень розвитку економіки в довгостроковому періоді;

2) в кластері істотно оптимізуються бізнес-процеси, так як учасники кластера, можуть досягти оптимальних масштабів діяльності, і, таким чином, високого рівня продуктивності й ефективності за рахунок спеціалізації;

3) кластерний підхід дозволяє території набути властивостей, що формують сприятливе середовище для сталого інноваційного розвитку, що характеризується творчою атмосферою конкуренції й партнерства між учасниками кластера;

4) кластерний підхід є засобом досягнення цілей промислової політики (структурні зміни, підвищення конкурентоспроможності, посилення інноваційної спрямованості тощо), ефективним інструментом стимулювання регіонального розвитку, позитивно впливає на поліпшення торгового балансу території. Також підвищуються зайнятість, рівень середньої заробітної плати, конкурентоспроможність промисловості території;

5) кластерна форма організації інноваційної діяльності створює особливу форму інновації - «сукупний інноваційний продукт» - результат діяльності кількох організацій, що дозволяє прискорити їх поширення в загальному територіально-економічному просторі. При цьому прискорюються процеси диверсифікації економіки території;

6) кластерна політика в аграрній сфері на основі стимулювання формування та розвитку регіональних форм територіальної організації виробництва також забезпечує диверсифікаційний розвиток агропромислового комплексу та підвищення якості життя сільського населення. При цьому враховується соціальна, природно-кліматична й економіко-географічна складові сільськогосподарського виробництва;

7) застосування кластерного підходу підвищує комплексність та системність діяльності органів влади території [2];

8) в кластері виникають різні види синергізму.

Кластерний підхід ефективний не тільки у виробничій сфері, але і в видах економічної діяльності, пов'язаних з формуванням, зберіганням та розвитком людського потенціалу.

Так, аналіз зарубіжного досвіду показує дієвість кластерів при модернізації житлово-комунальної сфери - важливого чинника формування комфортного середовища проживання. Зокрема, на основі кластерного механізму можливе вирішення проблеми припливу фінансових ресурсів у житлово-комунальну сферу і радикального оновлення фондів.

Інтеграція освіти, науки і виробництва в освітніх кластерах дозволяє забезпечити значні екстернальні ефекти. Інтеграція створює умови для розвитку ефективної системи взаємодії бізнесу з ринком праці на основі збільшення можливості вивчення передового досвіду в професійній сфері. Бізнес також отримує вигоду від співпраці, зокрема, підвищується конкурентоспроможність підприємства завдяки навчанню персоналу передовими методами праці та трансферту.

Безсумнівно, перспективне створення кластерів у сфері охорони здоров'я, оскільки вони дозволяють значно підвищити якість надання медичних й освітніх послуг, що є важливим елементом якості життя населення. В результаті поліпшуються умови формування, збереження та розвитку людського потенціалу, а також підвищується конкурентоспроможність вітчизняних систем охорони здоров'я та освіти, причому не тільки всередині країни, а й на світовому ринку. Аналіз тенденцій розвитку системи управління охороною здоров'я дозволяє зробити висновок, що у вітчизняній системі охорони здоров'я, в першу чергу на регіональному рівні, вже використовуються елементи кластерного управління.

Відзначимо чинники, що перешкоджають розвитку кластерів: недостатність зв'язків між науковим співтовариством та бізнес-структурами;

низька якість інвестиційного клімату; низька ефективність функціонування асоціацій та союзів підприємців; низький рівень довіри між бізнесом, владою, суспільством, наукою тощо.

Дослідження сталого соціально-економічного розвитку території через призму соціального партнерства вважають за доцільне багато вітчизняних та зарубіжних дослідників. Про ефективність конструктивної взаємодії влади, бізнесу й суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку території йдеться в працях багатьох сучасних дослідників.

Під соціальним партнерством ми розуміємо модель оптимальної взаємодії органів влади, суб'єктів господарювання, що здійснюють фінансово-господарську діяльність на території регіону (об'єднань суб'єктів господарювання), громадських організацій з метою сталого соціально-економічного розвитку території. Наголосимо на тому, що авторський підхід при дослідженні соціального партнерства як умови сталого соціально-економічного розвитку території заснований на використанні інституційно-синергетичного підходу.

Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території необхідний механізм соціального партнерства, призначення якого - узгодження інтересів акторів території. Потреба в безкризовому функціонуванні та сталому розвитку мають всі актори території:

- центральні органи державної влади;
- органи законодавчої й виконавчої влади регіонального рівня;
- виборні органи місцевого самоврядування;
- адміністрації районного рівня;
- господарюючі суб'єкти та їх об'єднання;
- населення, представлене громадськими організаціями, окремими соціальними групами, верствами, індивідами.

В умовах соціально орієнтованої ринкової економіки всі актори території є економічними агентами, що мають різні потреби й інтереси. Соціальне партнерство, забезпечуючи баланс реалізації найважливіших інтересів основних груп суспільства, є вельми дієвим засобом формування й реалізації узгодженої стратегії сталого соціально-економічного розвитку території. Бізнес здійснює свою участь в механізмі соціального партнерства, за допомогою такого інструменту, як корпоративна соціальна відповідальність, під якою розуміється «зобов'язання бізнесу здійснювати добровільний внесок у розвиток суспільства, включаючи соціальну, економічну та екологічну сфери, що приймається компанією понад те, що вимагає закон та економічна ситуація» [5].

Слід зазначити, що соціальні програми сталого соціально-економічного розвитку території, що реалізуються соціально відповідальними організаціями, відрізняються різноманіттям, пошуком нестандартних рішень, мають довгостроковий характер. Найбільш

ефективні з них засновані на використанні цільових інвестицій, спрямованих на задоволення потреб місцевих громад у вирішенні соціальних проблем і, одночасно, пов'язаних зі стратегією розвитку бізнесу. Успішні практики спираються на партнерські відносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також некомерційними організаціями, є усвідомленим внеском в управління ризиками, зміцнення ділової репутації компаній.

Більшість організацій обмежує свою участь у зовнішній соціальній політиці благодійними акціями. Інші недоліки існуючого механізму соціального партнерства в регіонах - стихійність, неефективність, відсутність системності, неможливість проконтролювати витрачання коштів, суб'єктивізм.

Підвищення ефективності функціонування та стійкості соціально-економічного розвитку території (при комплексному вирішенні дилеми - поєднанні соціальної та економічної ефективності) передбачає вирішення наступних завдань:

- вдосконалення організаційної структури управління територією;
- підвищення якості прогнозів розвитку і більш масштабне використання планування;
- концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках сталого соціально-економічного розвитку;
- модифікація організаційних форм взаємодії акторів території;
- підвищення активності громадянського суспільства.

Розглядаючи процедурний аспект вдосконалення механізму соціального партнерства, слід зазначити перспективність таких інструментів:

- формалізація взаємин бізнесу і влади та алгоритму взаємодії учасників;
- здійснення соціального контролінгу;
- використання соціально-етичного маркетингу;
- інтеграція всіх учасників соціального партнерства.

**Висновки.** Таким чином, визначено перспективи розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території, які призначені для реалізації стратегії сталого розвитку в умовах глобалізаційних трансформацій та переходу до економіки інновацій та включають:

- програмно-цільовий механізм;
- механізм соціального партнерства;
- кластерний механізм як засіб підвищення інноваційної активності на території;
- механізм аналізу й оцінки сталого соціально-економічного розвитку території.

### Список використаних джерел:

1. Коритько Т. Ю. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону. *Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку: збірн. наук. праць.* 2012. URL: [http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all\\_text/b2012/13.pdf](http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all_text/b2012/13.pdf)
2. Мамонова В.В., Куц Ю.О., Макаренко О.М. Формування територіальних кластерів як інструменту регіонального розвитку : наук. розробка. К. : НАДУ, 2013. 36 с.
3. Панухник О. В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України. *Актуальні Проблеми Економіки.* 2011. № 1(91). С. 152 –157.
4. Репп Г.І. Аналіз кластерного розвитку регіонів України станом на 2018 рік. *Вісник НАДУ. Серія “Державне управління”.* 2018. №3. С. 85-90.
5. Ситник Ю.О. Соціальне партнерство в Україні: особливості становлення і перспективи розвитку. *Наукові записки Кіровоградського національного технічного університету.* 2009. №5. С. 81–89.
6. Ткачук А., Кашевський В., Мавко П. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль). К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 96 с.

### References:

1. Korytko, T.Yu. (2012), “ Strategic planning of socio-economic development of the regionEssential categories and factors of using labor resources potential of the population”, *Stratehiya i mekhanizmy rehulyuvannya promyslovoho rozvytku: zbirn. nauk. prats'*, [Online], available at: [http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all\\_text/b2012/13.pdf](http://iep.donetsk.ua/publish/sbor/all_text/b2012/13.pdf).
2. Mamonova, V.V., Kuts, Y.O., and Makarenko, O.M. (2013), *Formuvannya terytorial'nykh klasteriv yak instrumentu rehional'noho rozvytku* [Formation of territorial clusters as a tool of regional development], Izd-vo in. «НАДУ», Kyiv, Ukraine, 36 p.
3. Panukhnyk, O.V. (2011), "Methodical support of strategic planning in the regions of Ukraine", *Current Problems of Economy*, vol. 1 (91), pp. 152 –157.
4. Repp, G.I. (2018), "Analysis of cluster development of the regions of Ukraine as of 2018", *Public Administration Series*, vol. 3, pp. 85-90.
5. Sitnik, Yu.O. (2009), "Social partnership in Ukraine: features of formation and prospects of development", *Scientific notes of Kirovograd National Technical University*, vol. 5, pp. 81–89.
6. Tkachuk, A., Kashevsky, V., and Mavko, P. (2016), *Stratehichne planuvannya u hromadi (navchal'nyy modul')* [Strategic planning in the community (training module)], ICC "Legal Status", Kyiv, Ukraine, 96 p.

*Марущин Ю.В., аспірант ХУУтаП імені Леоніда Юзькова,  
м. Хмельницький, ORCID: 0000-0003-3749-000X*

*Marushchyn Yu., Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and  
Law, Khmelnytskyi*

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

## **STRATEGIC PLANNING IN THE PROCESS OF VOLUNTARY UNIFICATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE**

*Здійснено аналіз практик стратегічного планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Виокремлено, що на сучасному етапі державотворення та реалізації нової політики з децентралізації влади в Україні перед політичними елітами постала дилема між економічною обґрунтованістю та політичною доцільністю впровадження окремих аспектів реформи. Однак, задача держави та її публічних управлінців – забезпечити наше суспільство та своїх громадян рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг, при цьому зберегти єдність державного простору при регіональних відмінностях окремих територій. Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору та стійкості держави. А це, в свою чергу, призводить до пошуку новітньої практики у написанні стратегій розвитку територій та їх успішній реалізації.*

***Ключові слова:** територіальна громада, реформа з децентралізації влади, стратегічне планування*

*The analysis of strategic planning practices in the process of voluntary unification of territorial communities in Ukraine is carried out. It is pointed out that at the current stage of state formation and implementation of a new policy of decentralization of power in Ukraine, political elites face a dilemma between economic feasibility and political expediency of implementing certain aspects of reform. However, the task of the state and its public managers is to provide our society and its citizens with equal opportunities, a guaranteed level of public services, while preserving the unity of the state space in the face of regional differences in individual territories. Reducing imbalances in the economic development of territories, creating conditions for interregional solidarity and mutual understanding is a condition for the unity of the state space and the stability of the state. And this, in turn, leads to the search for the latest practice in writing strategies for the development of territories and their successful implementation. Planning its development allows the local community to better understand its own goals,*



*highlight the personal benefits, which are just the benefits, as well as the risks that can be expected of it, promotes productive and efficient use of available resources (economic, human), implementation of monitoring and control mechanisms. use, and, most importantly, - gives the opportunity to forget about "firefighting" problems that come from nowhere, and be prepared for such challenges.*

**Key words:** territorial community, decentralization reform, strategic planning.

**Постановка проблеми.** Сучасні умови нашого світу змінюються безперервно, що відбувається внаслідок творчої та економічної активності як окремих людей, так і малих та великих груп, які разом формують наше суспільство. Такий хід перманентних перемін ми можемо іменувати «розвитком». В свою чергу, регіональний розвиток треба розуміти як хід систематичних перемін у визначеному локальному середовищі, що підтримує позитивні переміни умов життя територіальної громади, які можна охарактеризувати як неупереджено, – через систему соціально-економічних даних, а також суб'єктивно – через особисте відчуття членами громади ступеня власного комфорту.

Планування свого розвитку дає територіальній громаді краще досягнути власні цілі, виокремити особисті плюси, які якраз і перевагами, а також ризики, які можуть на неї очікувати, сприяє продуктивному та ефективному використанню наявних ресурсів (економічних, людських), впровадженню механізмів моніторингу і контролю за їх використанням, і, основне, – дає можливість забути про «гасіння» проблем, які беруться нізвідки, а бути готовим до таких викликів. Це особливо актуально зараз, коли новоутворені об'єднані територіальні громади починають формувати нові шляхи у розвитку. Вони отримали і ресурси, і повноваження та є відповідальними перед власними жителями за створення належного рівня безпеки та комфорту. А для цього треба прогнозувати розвиток, треба будувати та реалізовувати плани, треба рухатися вперед.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За останнє десятиліття питання стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад приділялася серйозна увага наукової спільноти. Так, над аспектами теорії й практики стратегічного планування на сучасному етапі розвитку України працювали О. Берданова та В. Вакуленко. Зокрема, ними досліджено основні особливості здійснення стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях, висвітлено кращі практики розробки та реалізації стратегічних планів розвитку територіальних громад [1].

Г. Васильченко та І. Парасюк присвятили свої праці сучасним підходам до планування розвитку громад, місцевому економічному розвитку, сталому розвитку, використанню інноваційних інструментів в плануванні, системі діагностики та оцінки стану громади [2].

М. Латинін та О. Лукашов, які опрацьовували іноземний досвід стра-

тегічного планування. Так, вони зазначають, що в Польщі триває процес виділення в регіональній системі локальних територіальних міст, необхідність формування системи міжмуніципальної співпраці [3, с.20].

До першорядних проблем, які стримують підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад І.Грищенко та М.Кулаєць заносять: брак організаційної стратегії, низький ступінь організаційної здатності органів місцевого самоврядування, недостатнє співвідношення між організаційною структурою, місією та завданнями [4].

Також чималий вклад в розвиток цього питання вніс і А. Ткачук, який приходиться до висновків, що стратегічне планування ОТГ на даному етапі розвитку української держави повинно розвиватися на принципах інноваційності, враховувати сучасні тренди розвитку Європейського Союзу, враховуючи наявну вітчизняну систему нормотворення та особливості кожної окремої громади [5].

**Постановка завдання.** Здійснити аналіз стратегічного планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. Виокремити та сприяти поширенню новітньої практики у написанні стратегій розвитку територій в роботі місцевих управлінців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для кращого розуміння предмету стратегічного планування в новоутворених об'єднаних територіальних громадах, ми брали за основу загальні підходи до стратегічного планування в контексті побудови збалансованих інтересів всіх сторін процесу: і держави, і регіонів, і громад. Тут важливо відзначити, що з початку отримання незалежності нашої держави і до старту реформи децентралізації наші громади напрацювали і затвердили чималу кількість планів та стратегій розвитку. Однак величезний недолік – ці документи знайшли своє відображення лише на папері. Причина об'єктивна – обмеженість фінансових ресурсів. Поряд з цим, старт реформи з децентралізації влади став відповіддю України на ріст асиметрії розвитку деяких громад та вже назрілою необхідністю стандартизувати свої підходи у регіональній політиці з європейським вектором.

Завдання державної ваги – забезпечити своїх громадян рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг та зберегти єдність державного простору при регіональних відмінностях. Зменшення дисбалансів у економічному розвитку територій, створення умов для міжрегіональної солідарності та взаєморозуміння є умовою єдності державного простору та стійкості держави. Координація політики розвитку секторів економіки у територіях є запорукою вирішення регіональних проблем, а не їх посилення.[6, с. 6].

І мова йде не лише про перемини в секторах, які традиційно зав'язані на території. Практика запровадження децентралізації може додатково намітити шлях до перемоги у низці негативних подій в нашій державі, до

прикладу, корупція.

В законодавчій сфері в ході децентралізації вже прийнято ряд актів, що сприяють відрегулювати адміністративно-територіальний устрій, поділити компетенції органів влади, ресурсно їх підтримати. І установити порядок відповідальності та контролю згаданих органів влади. А найпростіший з цих складових, хоч як це не проглядається парадоксально – адміністративно-територіальна реформа. Однак реалізація цієї реформи проходить важко. Навіть сьогодні, коли разом із місцевими виборами у жовтні 2020 року ми вже завершили перший (добровільний) етап формування нової карти громад, у нас відбуваються жваві дискусії відносно цього процесу. Хоча б здавалось, Кабмін ще в 2014 чітко сформулював повноваження на кожному рівні адміністративно-територіального устрою, але замах на зміну загальної концепції реформи тривають. Логіка проста – всі ми люди і маємо свої інтереси, амбіції і не хочемо віддавати свій вплив та владу іншим. А звідси і починається саботаж в окремих сферах. Наприклад, повноваження з центрального рівня спускаються на низи, але фінансово не підкріплюються і гроші удержуються в столиці. Звичайно, публічно це не прийнято робити, бо всі хочуть бути хорошими, прагнуть подобатися, хочуть благ і вигод для себе, а в майбутньому переобратися на виборну посаду чи вилізти далі по кар'єрній драбині. Тобто свідомо уникають конфліктів, хоча і знають всю важливість роботи. Це має відношення до багатьох секторальних напрямків діяльності уряду.

Сьогодні Україна майже сформувала необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським практиці. Сьогодні в нас наявні Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ухвалено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки, а для забезпечення фінансової спроможності новоутворених громад відкореговано Бюджетний та Податковий кодекси.

Разом з цим наразі тривають дискусії щодо необхідності перегляду підходів до формування бюджетів місцевих громад, однак, ми вважаємо, що це питання тягне за собою багато ризиків, а тому перед запровадженням таких ініціатив необхідно виважено та об'єктивно змодельювати потенційні наслідки, в тому числі, врахувати сьогодні умови пандемії та економічної кризи.

Визначено, що метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [7].

В законодавстві закріплено, що регіональні стратегії розвитку є інструментами реалізації державної регіональної політики, а їх розроблення здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону.

Формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку потребує врахування специфіки розвитку кожного регіону. Також варто відзначити, що коли організаційну конструкцію регіональної політики є можливість швидко замінити, то поліпшення її системної складової перейде у тягучим процес. Ці слова можна підкріпити світовим досвідом, бо треба буде, щоб змін зазнали не лише засоби згаданої політики, але мають здійснитися і переміни ментального рівня, що стимулюватимуть регіональні еліти брати ношу відповідальності за успішність ввіреної території. А впровадження згаданої ідеї на пряму залежить від покращення системи регіонального управління, покращення ефективності роботи її суб'єктів та формування механізму соціального партнерства, що, в свою чергу, веде виходу на аванс-сцену виходить питання інституціональної спроможності реалізації державної регіональної політики. І один з основних моментів - ми маємо перспективи для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) [8].

Практично, з 2015 року, державна регіональна політика в нашій державі увібрала в себе європейський формат і одержала конкурентне фінансове забезпечення із Державного бюджету України згідно визначеного порядку та прозорого механізму, вираженого у чітку формулу. Регіони одержали перспективи планувати та фінансувати місцевий розвиток. А з появою у 2016 році ще одного фінансового інструменту, покликаного сприяти розвитку ОТГ (субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад) змінилася парадигма самої регіональної політики в Україні [6, с. 9].

На даний час всі області мають розроблені та затверджені стратегії розвитку. За інформацією групи радників з провадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»[9]. Однак, як свідчить практика, в окремих областях ще й досі не всі менеджери здатні ефективно використати нові інструменти регіонального розвитку. В ході написання цієї статті нами було здійснений нами аналіз використання коштів Державного фонду регіонального розвитку за 2012-2020 рр. на основі даних Державної казначейської служби [10], що відображено на рис. 1.

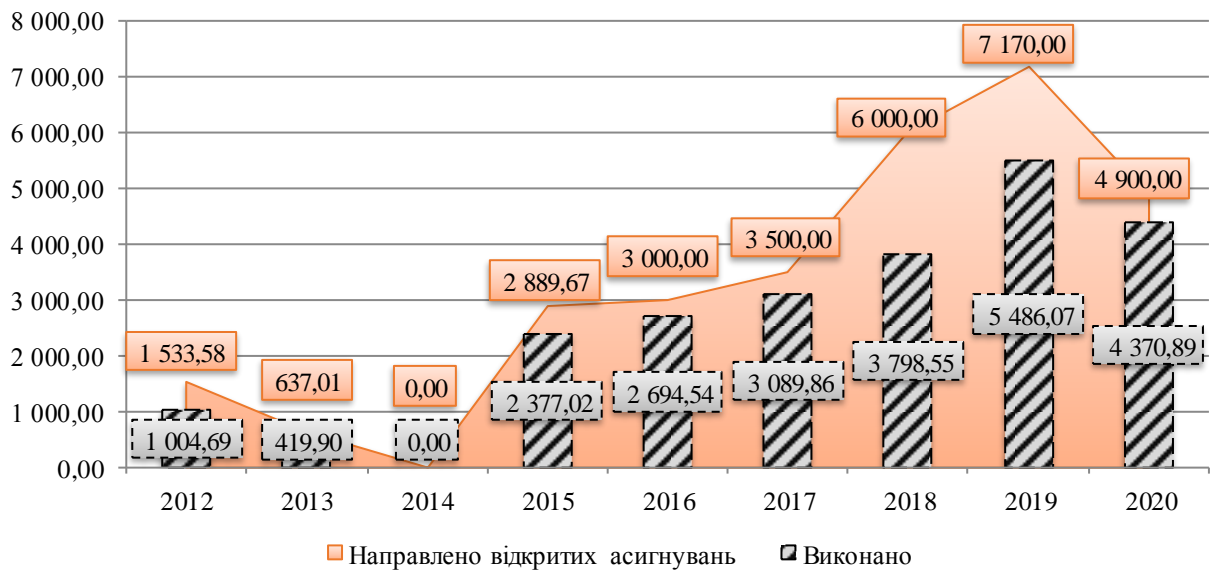


Рис. 1. Використання коштів Державного фонду регіонального розвитку за 2012-2020 рр., млн. грн.

Примітка. Побудовано автором [10]

Результати роботи протягом 2015-2018 років показали, що за цей проміжок часу понад 3,4 мільярди гривень (з майже 15,4 мільярдів) не були освоєні в областях і повернулися до державного бюджету. А, якщо брати весь час існування такого інструменту як ДФРР (2012-2020 рр.) ця сума стає ще більш вражаючою – 6388,7 млн грн не вкладено у розвиток регіонів України. Також, згідно з даними [11] та [12], в 2015 р. Кабміном було затверджено 876 проєктів, з них було завершено лише 532, у 2016 р. – на 66 проєктів менше, з них повністю завершено – 502 (69 проєктів було реалізовано в ОТГ, що складає 8,5 % від їх загальної кількості). Наступний звітний 2017 рік дав старт для 803 проєктів, з яких вдалося реалізувати лише половину. В послідуючому 2018 р. до фінансування було затверджено 806 проєктів, які вдалося остаточно закрити. На жаль, в подальшому 2019 – 2020 роки не дають підстав для оптимізму. Лейтмотивами тут стали народження негативних фінансової кризи, спад промислового виробництва і, як наслідок – падіння економіки. Та, напевно, найбільший виклик, до якого не було готове наше суспільство приніс 2020 рік – світова пандемія коронавірусу та поширення інфекції регіонами України

В розрізі цього питання доречним буде також згадати і ще про два значних інструменти, покликаних стимулювати місцевий розвиток територій:

1) «децентралізаційна» субвенція, або субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (рис.2);

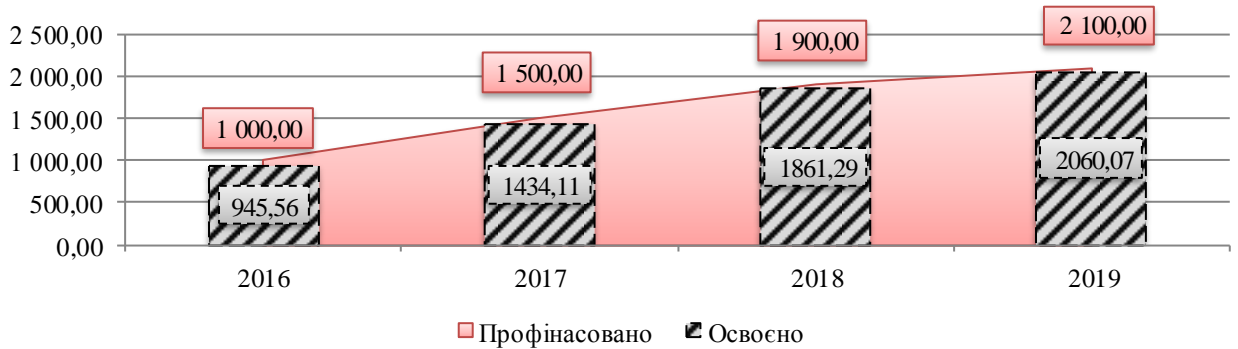


Рис. 2. Використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за 2016-2019 рр., млн. грн.

Примітка. Побудовано автором [10]

2) «політична» субвенція, або субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (рис.3).

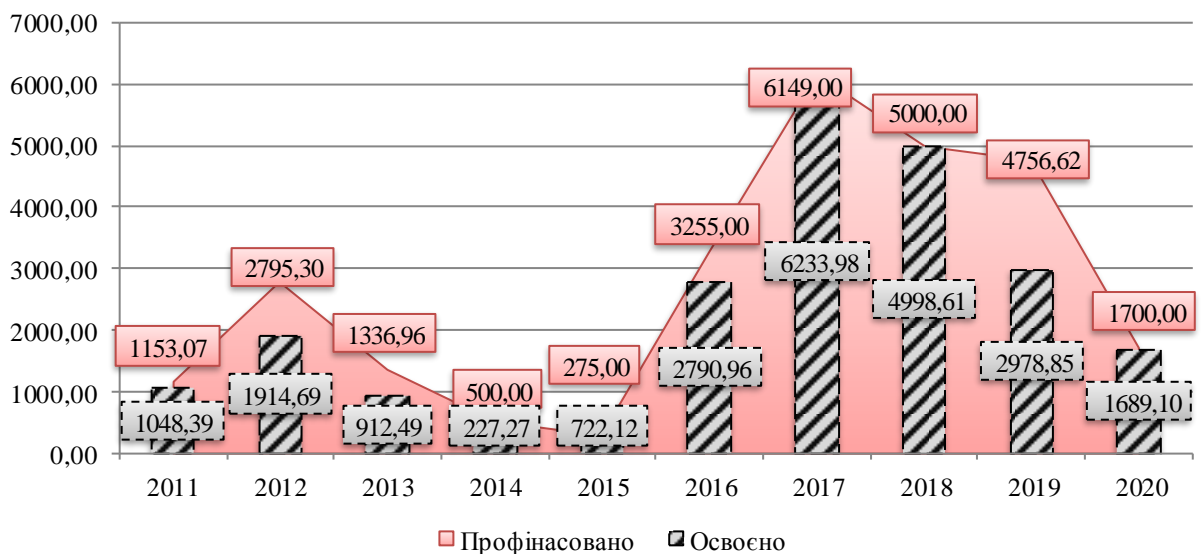


Рис. 3. Використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій за 2011-2020 рр., млн. грн.

Примітка. Побудовано автором [10]

Розглядаючи узагальнено всі три згадані інструменти підтримки регіонального розвитку, можемо констатувати, що з початком реалізації ре-

форми децентралізації влади справді відбувається зміна парадигми у державній регіональній політиці, значно зростає розмір субвенційних вливань в місцеві бюджети.

Та поряд з цим, ми маємо повне право говорити як про відсутність в регіонах достатньої кількості реальних проєктів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів субвенції з однієї сторони, так і про те, що більшість проєктів – довгобуду, окремі ще навіть радянські, проєктно-кошторисна документація на які щоразу потребує коригування. Хоча тут треба одразу відмітити, що це в більшості випадків кошти ДФРР, бо саме тут розглядаються до фінансування більш дорого вартісні об'єкти, на відміну від «політичної» та «децентралізаційної» субвенцій. А виразивши згадані джерела розвитку у загальну суму бачимо, що результати роботи в регіонах в напрямку реалізації проєктів місцевого розвитку протягом 2011-2020 років свідчать, що загальний показник освоєння коштів складає 87,4%, або іншими словами майже 10 мільярдів гривень не були використаними [10].

Поруч зі зміною державної регіональної політики, завдяки якій вдалося сформуванню нової законодавчої основи, в Україні продовжується «широка» децентралізація. Завдяки їй новоутворені ОТГ та міста обласного значення отримали значний гандикап фінансового ресурсу на соціально-економічні потреби. Як неодноразово наголошувалося, децентралізація дає можливість місцевим громадам та областям стати більш самостійними у питаннях розвитку і формуванню комфортного середовища для своїх мешканців. А успіху досягають ті, хто повірив реформу, взяв відповідальність і невпинно підвищує власну спроможність, покращує умови для ведення бізнесу, розвитку території, залучає інвестиції. А це означає, що успішними є регіони, що якісно написали та послідовно впроваджують стратегії свого розвитку.

Як у розвинутих країнах світу, так і в нашій державі, впроваджується та активно розвивається стратегічна складова планування сталого місцевого розвитку територій. Сьогодні дуже переформатовуються функції, які включено в процес планування. А саме планування набуває вигляду знаряддя для підвищення конкурентоспроможності регіонів держави, таким собі об'єднавчим колом суб'єктів регіонального розвитку довкола визначеної системи пріоритетів. Активізація цієї роботи є органічним етапом розвитку територій, а також роботою місцевих управлінців у пошуку інструментів, що дозволяють адекватно реагувати на різноманітні зміни сучасного світу (розробка та впровадження новітніх технологій, їх вплив на соціально-економічний розвиток та довкілля).

Зі стартом реформи територіальної організації влади в Україні місцеві органи влади одержали повноваження, що були підкріплені фінансовим ресурсом; посилюють відповідальність за підвищення комфорту та якості життя своїх мешканців. А першочерговим інструментом досягнення цих орієн-

тирів є розробка стратегій розвитку, стратегічного планування об'єднаних територіальних громад. Нині перед керівними структурами органів місцевого самоврядування постає чималий спектр різнопланової проблематики, від успіху вирішення якої залежить добробут мешканців відповідної території. Сьогодні, звичайно, отримавши фінансовий ресурс і, набуваючи управлінського досвіду на місцевому рівні, менеджери громади, насамперед, приділяють увагу вирішенню нагальних проблем, питань, що вже багато років поспіль «висіли» в громадах. А це майже не залишає часу, щоб розробити генеральний план на майбутнє. Однак, як свідчить досвід, така ситуація спостерігається лише на першопочатках. З часом всі починають розуміти, що справа честі громади і її очільника – сприяти благополучному росту майбутнього своїх дітей та громади в цілому. Дуже простий приклад. У 2018 році мільйони людей спостерігали за запуском компанією Ілона Маска SpaceX надважкої ракети-носія Falcon Heavy з червоною Tesla на борту на еліптичну навколосонячну орбіту з Космічного центру Кеннеді у штаті Флорида США [13]. За словами Маска, створення нової цивілізації поза межами нашої планети – гарантія майбутнього для всього людства. Динозаври не мали космічної програми і ми знаємо, як це для них скінчилося. «Змінюйся, або помри», - твердження, яке з кожним днем нашого технологічно розвинутого суспільства набуває особливої актуальності. Ми звичайно, перебільшуємо, але це лиш для того, аби сколихнути увагу і повернути її до питання необхідності прогресивних змін, сформульованих у вигляді стратегічних планів – того ефективного інструменту, який дає змогу органам влади на місцях бути готовим до майбутніх змін.

Зазначимо, що впровадження на територіальному рівні програмно-цільового методу управління соціально-економічним розвитком було кроком вперед, порівняно з директивним методом планування, який використовувався раніше. Але, на жаль, аналіз програмного розвитку територій показав, що існують певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади [14, с. 63].

Перспективне планування розвитку території має важливі переваги у порівнянні із звичайним плануванням [15]. Разом з цим відзначаємо, що стратегія – не є всеохоплюючим документом, який описує весь «фронт роботи» для розвитку громади, а є більше стратегічним баченням розвитку. Наріжним каменем цього бачення є основна, базова функція, яку виконує громада в системі району, регіону, країни. А його необхідною ознакою – є впізнаваність громади в зовнішньому середовищі, яка відображається в її основних географічних, економічних, соціальних, історичних, культурних та інших характеристиках, що ними має відзначитися громада у майбутньому.

Новаторським у практиці стратегічного планування в Україні в останні кілька років є формування Плану реалізації Стратегії як набору стратегічних програм по кожній стратегічній цілі, кожна з яких (програм) скла-



дається з певної кількості проектів в рамках кожної операційної цілі. Але при розгляді структури цілей вважаємо за раціональне використовувати та поширювати новітню практику окремих територіальних громад з формування та реалізації стратегій (варто брати до уваги досвід першопрохідців реформи з 2014 року), виділяючи фактори та явища, які впливають на стратегії розвитку, використовуючи метод SWOT-аналіз [16].

**Висновки.** Узагальнюючи наведене відзначаємо, що в Україні вже створено достатню нормативно-правову основу для того, щоб якісно сформувати нову політику держави щодо розвитку регіонів, яка є співставною з кращими європейськими практиками і ґрунтується на переконаннях підвищення конкурентоспроможності громад та регіонів через механізми включення всіх суб'єктів регіонального розвитку та використання наявних ресурсів відповідної території. Запорукою успіху є використання інструментарію стратегічного планування. Новоутворені територіальні громади, які не скористалися перевагами добровільного об'єднання, повинні, перш за все, сформулювати стратегічне бачення свого розвитку, розвинувши його в стратегію місцевого розвитку. І саме вона має стати тим фундаментом для створення та розвитку інноваційної системи планування розвитку регіонів в контексті реформи територіальної організації влади (децентралізації). Отож, в сучасних умовах неодмінним є подальша розробка механізмів з удосконалення систем стратегічного планування розвитку територіальних громад, що зумовлює наступні пошуки в колі наукової спільноти.

#### **Список використаних джерел:**

1. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
2. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.
3. Латинін М.А., Лукашов О.О. Концептуальні підходи до державного регулювання стратегічного розвитку регіону за кордоном. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2017. №9. URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2017\\_9\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5).
4. Gryshchenko I. M., Kulaiets M.M. Development of the capacity of territorial communities. Науковий вісник Полісся. 2018. № 2 (1). С. 98-104. URL: <https://cutt.ly/XRbIgAj>.
5. Ткачук А.Ф. Від перспективного плану до стратегії розвитку громади (через призму досвіду об'єднаних територіальних громад Хмельниччини) / Ткачук А.Ф. – К.: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. – 76 с.
6. Ткачук А.Ф. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук, Василь Кашевський, Петро Мавко. – К. : ІКЦ «Легальний ста-

тус», 2016. – 96 с.

7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://cutt.ly/ORbIn05>.

8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://cutt.ly/FRbIRCo>

9. Група радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» URL: <https://cutt.ly/9RbIPed>.

10. Веб-портал Державної казначейської служби України: URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.

11. Бондарчук Н. Особливості фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: вісник РЕГІОНЕТ «Стратегія розвитку» № 1 URL: <https://cutt.ly/vRbIH1v>.

12. Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.02.2020 р. № 211-р. URL: <https://cutt.ly/7RbIB11>

13. SpaceX успішно запустила на орбіту навколо Сонця ракету-носіє Falcon Heavy з червоною Tesla на борту. URL: <https://cutt.ly/SRbI8Gj>

14. Стратегічне планування. Навчальний посібник/ О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

15. Дробенко Г.О., Брусак Р.Л., Свірський Ю.І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. – Львів: В-во «СПОЛОМ», 2001. – 118 с

16. Про затвердження Стратегічного плану розвитку Волочиської міської об'єднаної територіальної громади до 2020 року: Рішення Волочиської міської об'єднаної територіальної громади від 25.11.2016 р. № 3-15/2016. URL: <https://cutt.ly/WRbOeo4>.

### References:

1. Berdanova O., Vakulenko V. "Strategic planning of local development. A practical guide [Stratehichne planuvannya mistsevoho rozvytku. Praktychnyy posibnyk.]". Kyiv: Sofia-A, 2012. Print.

2. Vasilchenko G., Parasyuk I., Yeremenko N. "Territorial community development planning. Training manual for local government officials [Planuvannya rozvytku terytorial'nykh hromad. Navchal'nyy posibnyk dlya posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya]". Kyiv: «PIDPRYYEMSTVO «VI EN EY», 2015. Print.

3. Latinin M, Lukashov O. "Conceptual approaches to state regulation of strategic development of the region abroad [Kontseptual'ni pidkhody do derzhavnoho rehulyuvannya stratehichnoho rozvytku rehionu za kordonom]". International scientific journal "Internauka". 9 (2017). URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2017\\_9\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5).

4. Gryshchenko I., Kulaiets M. Development of the capacity of territorial communities. Scientific Bulletin of Polissya. 2 (2018): 98-104 p. URL: <https://cutt.ly/XRbIgAj>.

5. Tkachuk A. "From a long-term plan to a community development strategy (through the prism of the experience of the united territorial communities of Khmelnytsky region) [Vid perspektyvnoho planu do stratehiyi rozvytku hromady (cherez pryzmu 322

dosvidu ob'yednanykh terytorial'nykh hromad Khmel'nychchyny)]". Kyiv: "Publishing House" YUSTON ", 2018. Print.

6. Tkachuk A. " Strategic planning in the community (training module) [Stratehichne planuvannya u hromadi (navchal'nyy modul')]" . Kyiv: ICC "Legal Status", 2016. Print.

7. Law of Ukraine "On the principles of state regional policy" of 05.02.2015 № 156-VIII [Zakon Ukrayiny "Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky" vid 05.02.2015 r. № 156-VIII]" . URL: <https://cutt.ly/ORbIn05>.

8. Law of Ukraine Budget Code of Ukraine of 08.07.2010 № 2456-VI [Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny vid 08.07.2010 r. № 2456-VI.] . URL: <https://cutt.ly/FRbIRCo>.

9. Group of Advisers on the Implementation of State Regional Policy in Ukraine of the U-LEAD with Europe Program [Hrupa radnykiv z vprovadzhennya derzhavnoyi rehional'noyi polityky v Ukrayini Prohramy «U-LEAD z Yevropoyu»] URL: <https://cutt.ly/9RbIPed>.

10. Web portal of the State Treasury Service of Ukraine [Web portal of the State Treasury Service of Ukraine]. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.

11. Bondarchuk N. "Features of financing of projects of regional development at the expense of means of the state fund of regional development [Osoblyvosti finansuvannya proektiv rehional'noho rozvytku za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku]" . Bulletin REGIONET "Development strategy" № 1 URL: <https://cutt.ly/vRbIH1v>.

12. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "About investment programs and regional development projects that can be implemented in 2020 at the expense of the state fund of regional development" of 26.02.2020 № 211-r [Pro investytsiyni prohramy i proekty rehional'noho rozvytku, shcho mozhut' realizovuvatysya u 2020 rotsi za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku: Rozpor-yadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 26.02.2020 r. № 211-r.] URL: <https://cutt.ly/7RbIB11>.

13. SpaceX has successfully launched a Falcon Heavy launch vehicle with a red Tesla on board into orbit around the Sun [SpaceX uspishno zapustyla na orbitu navkolo Sontsya raketu-nosiy Falcon Heavy z chervonoyu Tesla na bortu]. URL: <https://cutt.ly/SRbI8Gj>.

14. Berdanova O., Vakulenko V., Tertichka V. " Strategic planning. Tutorial [Stratehichne planuvannya. Navchal'nyy posibnyk]" . Lviv: ZUKC, 2008. Print.

15. Drobenko G., Brusak R., Svirsky Yu. "Strategic planning for the development of territorial communities [Stratehichne planuvannya rozvytku terytorial'nykh hromad]" . Lviv: publishing house "SPOLOM", 2001. Print.

16. Decisions of the Volochysk city united territorial community "On approval of the Strategic Development Plan of the Volochysk City United Territorial Community until 2020" of 25.11.2016 p. № 3-15/2016 [Pro zatverdzhennya Stratehichnoho planu rozvytku Volochys'koyi mis'koyi ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady do 2020 roky: Rishennya Volochys'koyi mis'koyi ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady vid 25.11.2016 r. № 3-15/2016]. <https://cutt.ly/WRbOeo4>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-38

УДК 351.759(477)

*Проданик В.М., к.держ.упр., ННІ МВтаСН, ПрАТ «ВНЗ «МАУП», м. Київ,  
ORCID: 0000-0002-3112-479,*

*Порайко У.М., аспірант НАДУ при Президентові України, м. Київ,  
ORCID: 0000-0002-6880-2718*

*Prodanyk V., Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Educational and Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, PJSC «Higher Educational Institution Interregional Academy of Personnel Management», Kyiv,  
Porayko U., Ph.D. student, Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv,*

**ДЕРЖАВНІ ЗОВНІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ТА БОРГИ ЗА УМОВ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:  
ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ**

**GOVERNMENT EXTERNAL BORROWINGS AND DEBTS UNDER  
DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT:  
THEORETICAL ISSUES OF THE RELATIONSHIP**

*У статті досліджено сучасний стан державних зовнішніх запозичень і боргів у господарській системі України. Наведені деякі аспекти процесу модернізації механізмів і інструментів у сфері регіонального та місцевого управління та питання взаємозв'язку між запозиченнями та ресурсним забезпеченням управлінської діяльності. Розкриті теоретичні засади сучасного етапу процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління за сучасних умов реформування системи державного та регіонального управління в Україні. Запропоновані наукові положення теоретичного обґрунтування ролі механізмів управління державними запозиченнями та їх вплив у напрямках регіонального та місцевого управління в формуванні сучасної господарської системи.*

*Встановлено, що з позиції науки публічного управління, глибокі ринкові зміни в національному господарюванні вимагають оновлення механізмів, окремих інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення управління на всіх управлінських рівнях.*

*Доведені подальші напрями процесу вдосконалення сучасної системи публічного управління в сфері державних запозичень і можливості використання їх у реформі децентралізації та відведено певні підсумки перших етапів впро-*

вадження процесу передачі влади в систему місцевого управління за умов використання європейських практик.

**Ключові слова:** державні запозичення, механізми та інструменти, публічне управління, регіональна політика, децентралізація.

*The article examines the current state of government external borrowing and debt in the economic system of Ukraine. Some aspects of the process of modernization of mechanisms and tools in the field of regional and local government and the relationship between borrowing and resource management. Theoretical principles of the current stage of the process of decentralization of power as an object of public administration in the current conditions of reforming the system of state and regional government in Ukraine are revealed. The scientific provisions of the theoretical substantiation of the role of the mechanisms of state borrowing management and their influence in the directions of regional and local management in the formation of the modern economic system are offered.*

*It is established that from the standpoint of the science of public administration, profound market changes in the national economy require updating mechanisms, certain tools of public administration and administration in order to ensure governance at all levels of government.*

*Further directions of the process of improving the modern system of public administration in the field of public borrowing and the possibility of using them in decentralization reform are presented and some results of the first stages of the transfer of power to the local government system using European practices.*

**Key words:** state borrowings, mechanisms and tools, public administration, regional policy, decentralization.

**Постановка проблеми.** В умовах переходу до розвинених ринкових умов господарювання в національній економіці важливою складовою публічних фінансів є зовнішні та внутрішні запозичення і державний борг. Відзначимо, що дефіцит державного бюджету, залучення та використання програм зовнішніх запозичень для його покриття призвели до формування та значного зростання державного боргу в Україні. Великі розміри внутрішнього та зовнішнього боргу, а також відповідно значне зростання витрат щодо його обслуговування обумовлюють необхідність вирішення цієї проблеми, а відтак і пошуку шляхів вдосконалення механізмів його макроекономічного (державного) управління. Як свідчить досвід багатьох країн з розвиненими ринковими відносинами, чим обтяжливим стає для держави нагромаджений зовнішній і внутрішній борг, тим його обслуговування активніше включається в взаємодію з функціонуванням системи національної економіки та її фінансової системи. Це призводить до порушення функціонування всієї системи (механізмів і інструментів), зміни

державного курсу на дієвий розвиток національної господарської системи та супроводжується терміновим пошуком новітніх шляхів в напрямку збалансованої державної економічної політики.

У сучасній економіці України державні запозичення все більше набувають характеру не лише фінансової, але і соціально-політичної проблеми, яка повинна вирішуватись впровадженням дієвих механізмів і інструментів публічного управління та адміністрування в цій сфері. Державний борг прямо пов'язаний і з проблемою економічної безпеки країни [1].

Питання управління та обслуговування державного боргу є особливо важливим в контексті тих економічних труднощів, які впродовж останніх років переживає Україна. Розв'язання проблеми обслуговування державного боргу є одним із ключових факторів економічної стабільності в країні. Від характеру врегулювання боргової проблеми в значній мірі залежить бюджетна дієздатність держави, стабільність її національної валюти, а відтак фінансова підтримка міжнародних фінансових організацій. Необхідність розв'язання цих питань потребує пошуку шляхів вдосконалення механізму управління та обслуговування державного боргу в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Важливий внесок в дослідження проблеми державного боргу зробили західні економісти: Д. Рікардо, А. Сміт, М. Браунриг, С. Вайнтрауб, Х. Джонсон, О. Екстайн, Дж. Кейнс, А. Лаффер, А. Лернер, Р. Масгрейв, М. Фрідман та інші. Теоретичні основи державного боргу та питання щодо його управління висвітлюються в працях таких українських вчених, як: О.Д. Василик, А.С. Гальчинський, Г.Н. Климко, В.В. Корнеєв, О.В. Плотніков, І.Я. Софіщенко, В.М. Суторміна, В.О. Степаненко та інших.

У той же час в Україні недостатньо досліджені питання, що стосуються проблем управління державним боргом, особливостей його формування та розвитку в умовах формування ринкових взаємовідносин в економіці. переходу до ринкової економіки. В цілому, державний борг - сума заборгованості держави по випущених і не погашених державних внутрішніх позиках, а також сума фінансових зобов'язань держави по відношенню до зовнішніх кредиторів.

**Виклад основного матеріалу.** Залежно від того, з внутрішніх чи зовнішніх джерел здійснюються запозичення, державний борг визначається як внутрішній чи зовнішній борг. Зовнішній державний борг виникає у зв'язку із залученням державою зовнішніх позик. Державний внутрішній борг відображає підсистему економічних відносин між державою (включаючи місцеві органи влади) та кредиторами з числа юридичних і фізичних осіб. Класичною формою державного внутрішнього боргу є борг центрального уряду та місцевих органів влади [2].

Стан державного боргу залежить від щорічних операцій пов'язаних з отриманням нових позик, з одного боку, і розмірів погашень і виплат процентів по цих позиках – з іншого. Державні позики – це кредитні відносини між державою та фізичними і юридичними особами, в результаті яких держава одержує обумовлену суму грошових коштів на визначений термін за встановлену плату, вони є розповсюдженою формою мобілізації фінансових ресурсів. Розмір державної позики включається в суму державного боргу країни. За їх допомогою мобілізуються тимчасово вільні кошти юридичних і фізичних осіб для фінансування потреб держави. Державні позики з одного боку, спричинені дефіцитом державного бюджету, з іншого – обумовлюють подальше збільшення дефіцитності бюджету, що пов'язано з виплатою процентів по раніше випущених позиках, необхідністю сплачувати капітальну суму боргу. Випуск позик дає змогу уряду покрити дефіцит бюджету та розширити фінансування державних потреб. Щоправда, випуск облігацій державних позик без ретельного та всебічного врахування всіх факторів і обставин може загрожувати економічній безпеці, витісненню приватних інвестицій тощо.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних джерел відзначає, що з усіх напрямів дослідження проблеми державного боргу можна виділити два. Перший напрямок – це дослідження А.Лернера, який розглядаючи наслідки державного боргу, виділяв дві його частини – внутрішній і зовнішній борг. Погоджуємось із такою думкою, що внутрішній борг не можна розглядати як тягар, перекладений на майбутні покоління, а зовнішній борг тільки тоді стає тягарем, коли залучені кошти ідуть на поточні цілі й не призводять до створення нової вартості та багатства. Зовнішні позики, залучені на фінансування об'єктів промислового чи сільськогосподарського виробництва, тобто витрачені продуктивно, створюють можливість повернути кошти з процентами та водночас збільшити національне багатство. Даний погляд з окремими корекціями можна застосувати до умов перехідної економіки України.

Другий напрямок обґрунтовується кейнсіанським підходом до посилення макроекономічного управління та регулювання сукупного попиту і пропозиції, стимулювання споживання в довгостроковому періоді, що спонукає розглядати державний борг в контексті “ефективного попиту” та його безперечного стимулювання.

Досліджуючи економічні передумови формування державного боргу відзначимо, що бюджетний дефіцит виникає як результат кризових явищ в економічному та політичному житті держави і призводить до утворення та зростання державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу, в свою чергу, потребує додаткових витрат бюдже-

ту на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит. Дефіцит може бути пов'язаний з необхідністю здійснення значних державних вкладень у розвиток економіки. В цьому випадку він відображає не кризовий стан суспільних процесів, а державне регулювання економічної кон'юнктури, прагнення забезпечити прогресивні зрушення в структурі суспільного виробництва. Дефіцит може відображати кризові явища в економіці, її розвал, неефективність фінансово-кредитних зв'язків, нездатність уряду тримати під контролем фінансову ситуацію в країні. В цьому випадку бюджетний дефіцит – явище надзвичайно загрозливе, яке вимагає здійснення не лише термінових економічних заходів по стабілізації економіки, фінансовому оздоровленню господарства, але і відповідних політичних рішень [3].

Проведений аналіз основних законодавчих актів з питань формування та обслуговування державного боргу в Україні засвідчив необхідність подальшого їх вдосконалення та доповнення. Забезпечення стабільної та науково обґрунтованої правової бази є головною передумовою регулювання та зменшення державної заборгованості.

Щодо економічних показників, то необхідно відзначити, що за даними Уряду, станом на початок 2021 року державний та гарантований державою борг України становив 1 997,75 млрд грн або 82,95 млрд дол. США, в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1 159,84 млрд грн (58,06% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 48,16 млрд дол. США; державний та гарантований державою внутрішній борг – 837,91 млрд грн (41,94%) або 34,79 млрд дол. США.

Державний борг України становив 1 758,01 млрд грн (88,00% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 73,00 млрд дол. США. Державний зовнішній борг становив 931,20 млрд грн (46,61% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 38,67 млрд дол. США. Державний внутрішній борг становив 826,81 млрд грн (41,39% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу) або 34,33 млрд дол. США.

Гарантований державою борг України становив 239,74 млрд грн (12,00%) або 9,95 млрд дол. США, в тому числі: гарантований державою зовнішній борг – 228,64 млрд грн (11,44%) або 9,49 млрд дол. США; гарантований державою внутрішній борг – 11,10 млрд грн (0,56%) або 0,46 млрд дол. США.

Відзначимо, що сьогодні найбільш використовувана модель залучення та використання фінансових коштів, зокрема в частині дерегуляцій, що надходять до України з-за кордону визначається урядовою стратегією мак-



симального збільшення обсягів фінансових надходжень від зарубіжних джерел, включаючи міжнародні фінансові організації [4]. Для зниження державної заборгованості необхідно впровадити дієві заходи щодо оптимізації заборгованості, зокрема забезпечення публічної політики щодо оптимальних розмірів державної заборгованості, яке можливе шляхом законодавчого встановлення відповідних розмірів внутрішнього та зовнішнього боргу на певну дату відносно макроекономічних показників. Важливо, постійне вдосконалення системи державного управління та обслуговування державного боргу через подовження терміну обороту боргових зобов'язань і реструктуризації боргових зобов'язань.

Що стосується динаміки співвідношення державного боргу та ВВП, то починаючи з 2013 року в Україні зростання державного боргу випереджало темпи приросту валового внутрішнього продукту.

Зазначимо та в цьому контексті погоджуємось із думкою фахівців з Центру ім. О. Разумкова, що основною тенденцією останніх років у світовій економіці є неприкритий прояв державного протекціонізму в національній економіці. Потребує вирішення завдання досягнення збалансованості між двома основними тенденціями: поширення вільного економічного розвитку та торгівлі та державним протекціонізмом. Це проявляється в економічній політиці, яку проводить Дональд Трамп у Сполучених Штатах Америки, і у виході Великої Британії з Європейського Союзу, і в тенденціях на референдумі в Іспанській Каталонії [3, с. 44]. Маючи на східному кордоні пряму військову агресію з боку Росії, ускладнення політичних відносин з Угорщиною, Румунією, Україні необхідно вкрай розробити свою систему управління та регулювання в сфері формування та реалізації програм зовнішніх запозичень та фінансової допомоги Україні.

На думку експертів, основні причини збільшення системою управління зовнішніми запозиченнями в 2020 році державного та гарантованого державою боргу - здійснення фінансування державного бюджету за рахунок державних запозичень, у тому числі за рахунок залучення коштів від Європейського Союзу та докапіталізація ПАТ "Державний експортно-імпортний банк України", ПАТ "Державний ощадний банк України" та ПАТ КБ "ПРИВАТБАНК", суттєва девальвація національної валюти.

Відмітимо, що індикатором ефективності здійснення державних запозичень (як і боргової політики загалом) є динаміка їх вартості. Зростання середньозваженої відсоткової ставки за ОВДП у 2021 році сприяло суттєве зменшення обсягів кредитів від МФО та обмеженість доступу до зовнішніх ринків. Вагомою проблемою під час здійснення державних запозичень є висока вартість позикових ресурсів і перспектива її зростання

зважаючи на очікування структурного дефіциту ліквідності банківської системи.

Зовнішні запозичення минулих років у короткостроковому періоді сприяли курсовій стабілізації гривні та дали змогу збільшити міжнародні резерви України. Залучення зовнішніх запозичень у короткостроковому періоді не лише не завдає негативного впливу на параметри національної грошово-кредитної політики, а навпаки у зв'язку зі збільшенням пропозиції на валютному ринку може розглядатись як чинник курсової стабілізації гривні. Ураховуючи, що курсова динаміка є суттєвим чинником впливу на інфляційні очікування та імпорт інфляції, можна констатувати, що зовнішні запозичення містять також оперативний антиінфляційний потенціал, що в умовах інфляційного управління розширює можливості НБУ щодо проведення гнучкої монетарної політики, сприятливої для економічного зростання, одним із найважливіших чинників якого є цінова стабільність у державі.

Також слід ураховувати, що в середньо- та довгостроковій перспективі зовнішні запозичення можуть зумовлювати посилення відпливу коштів за кордон у вигляді обслуговування зобов'язань щодо зовнішнього боргу та його повернення, що, як засвідчує досвід багатьох країн світу (зокрема країн Латинської Америки), матиме негативний вплив на платіжний баланс, а отже, - і валютний курс. Девальвація збільшує суму зовнішнього боргу під час його перерахування в національну валюту України та здорожує обслуговування зовнішнього державного боргу.

Таким чином проблеми формування дієвої державної політики в сфері формування та реалізації програм зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні потребують нагального вирішення. Вирішення означених проблем відбуваються в умовах реальної координації фіскальної та грошово-кредитної політики в Україні та вимагають додаткових заходів для макроекономічної стабілізації та узгодженості бюджетної і монетарної політики.

Наші спостереження свідчать, що за умов реального вдосконалення механізмів регулювання зовнішніми запозиченнями та допомоги Україні, НБУ був змушений використовувати інструменти грошово-кредитної політики для компенсації циклічних (щорічних) коливань ліквідності, спричинених нерівномірністю в касовому виконанні бюджету, які регулярно дестабілізують валютний ринок.

В такій ситуації та з метою підвищення якості управління запозиченнями та напрямів координації фіскальної та грошово-кредитної політики Національний банк повинен дотримуватися свого зобов'язання уникати будь-яких форм фіскального домінування, у тому числі прямої або непря-

мої підтримки бюджетних видатків, а це вже позитивно буде впливати на вдосконалення регулювання зовнішніх запозичень.

Зовнішні запозичення сприяють формуванню відкладеної «депресивної пастки». Адже вилучені фіскальними засобами для обслуговування та повернення боргу кошти втрачаються для внутрішнього ринку, що працює як гальмівний чинник для економіки, посилюються гальмівні впливи з боку фіскальної політики. Частка ВВП, яка використовується на погашення та обслуговування зовнішнього боргу, вилучається із продуктивного використання для потреб розвитку національної економіки.

І останнє. Урядом України розроблено декілька нових проектів модернізації державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації. На нашу думку, без оновлення всієї системи запозичень це буде зробити дуже складно. Завдання науковців-дослідників і практиків – дати реальні поради щодо їх вдосконалення такої системи та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень. Модернізація управління на регіональному та місцевому рівнях влади обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки регіонального управління та місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що напрями реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади, а це без реального ресурсного забезпечення зробити не можливо. Основним завданням таких напрямів є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження в часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням напрямів реформування є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Відзначимо, що сучасна українська наука та практика публічного управління та адміністрування тільки-но починають формувати підходи й поодинокі впроваджувати окремі інструменти за регіональної та місцевої

ініціативи, які враховують вирішення різнополярних завдань: забезпечення суспільної стабільності та залучення ресурсів у регіони. В цьому контексті вважаємо, що саме механізми управління в сфері запозичень потребують суттєвого коригування. Можливо це потрібно здійснювати з оновленням міжнародних договорів і декларацій Україні, зокрема в сфері міжнародної технічної допомоги та інтеграції.

Сучасні місцеві бюджети, які зростають завдяки сучасному процесу децентралізації та державний фонд регіонального розвитку поки не вирішують питання дієвого регіонального та місцевого господарювання. Оновлені бюджети потребують потужних ресурсів. Сьогодні порушена в національному управлінні вся логіка регіонального та місцевого розвитку, зокрема стратегічного планування та взаємодії з центральною владою. Безперечно, що складна проблема це дотаційність. Так дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Така складна ситуація щодо дотаційності та здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ в Україні.

Відзначимо, що на відміну від інших розвинених країн в Україні бракує як дієвих і ефективних інститутів господарського розвитку на регіональному, муніципальному та місцевому рівнях. Декларування намірів модернізації не призвело поки до якісних змін системи управління на означених рівнях.

**Висновки.** Розпочаті в Україні реформи публічного управління на різних рівнях і територіальної організації влади формують нові рамкові умови та вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку. Вважаємо, що державні запозичення за умов децентралізації влади мають суттєво оновити спроможність регіонального та місцевого управління та надати реальну фінансову підтримку розвитку територій України.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування та форм реалізації

економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені управлінські форми та моделі, зокрема в сфері держаних запозичень і фінансів. За сучасних умов реформування системи управління на регіональному та місцевому рівні, потребує вдосконалення і теоретична розробка самих напрямів перетворення та їх організаційно-правового забезпечення в Україні в частині взаємодії із ресурсним забезпеченням.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі у вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи та регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних економічних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України.

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватися з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії. Сьогодні важлива ресурсна складова цієї взаємодії.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу на основі фінансової взаємодії, загально визнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприянню становленню нових форм співпраці у форматі „центр-регіон”, зокрема в сфері ресурсного забезпечення становлення.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування з використанням фінансової допомоги світового співтовариства.

### **Список використаних джерел:**

1. Антикризове управління національною економікою: монографія / за заг. ред. І.Й. Малого. – К.: - КНЕУ, 2017. – 368 с.
2. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Моногр. – К: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
3. Глобальні тенденції і перспективи: світова економіка та Україна / наук. ред. В. Юрчишин, - Київ: Заповіт, 2018. – 202 с.

4. Воротін В.Є., Проданик В.М. Від регуляторії політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В.Є. Воротін, В.М. Проданик / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2019. - № 1. – С. 95-102.

5. Shulga, M. A., Nelipa, D. V., Vorotin, V. Y., Korchak, N. M., & Vashchenko, K. O. (2021). When does the state disappear? (in memory of Rudolf Kjellen). *Linguistics and Culture Review*, 5(S2), 795-804. <https://doi.org/10.37028/lingcure.v5nS2.1421>.

6. Воротін В.Є., Коваль О.М. Модернізація механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління (аналіз проектів законодавчих актів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020 р. – січень 2021 р.). / В.Є. Воротін., О.М. Коваль / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. Випуск 1(3) – 2021 р. – С. 13-25.

### References:

1. Antykryzove upravlinnia natsionalnoiu ekonomikoii: monohrafiia / za zah. red. I.I. Maloho. – K.: - KNEU, 2017. – 368 s.

2. Vorotin V.Ye. Makroekonomichne rehuliuвання v umovakh hlobalnykh transformatsii: Monohr. – K: Vyd-vo UADU, 2002. – 392 s.

3. Hlobalni tendentsii i perspektyvy: svitova ekonomika ta Ukraina / nauk. red. V. Yurchyshyn, - Kyiv: Zapovit, 2018. – 202 s.

4. Vorotin V.Ye., Prodanyk V.M. Vid rehuliatoroi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy / V.Ye. Vorotin, V.M. Prodanyk / Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2019. - № 1. – S. 95-102.

5. Shulga, M.A., Nelipa, D.V., Vorotin, V.Y., Korchak, N.M., & Vashchenko, K.O. (2021). When does the state disappear? (in memory of Rudolf Kjellen). *Linguistics and Culture Review*, 5(S2), 795-804. <https://doi.org/10.37028/lingcure.v5nS2.1421>.

6. Vorotin V.Ye., Koval O.M. Modernizatsiia mekhanizmv resursnoho zabezpechennia systemy publichnoho upravlinnia (analiz proektiv zakonodavchykh aktiv, vkluchenykh do poriadku dennoho chetvertoi sesii verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia, serpen 2020 r. – sichen 2021 r.). / V.Ye Vorotin, O.M. Koval / Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnia. Vypusk 1(3) – 2021 r. – S. 13-25.

*Сміл А.В., аспірант МАУП, м. Київ, ORCID: 0000-0002-1355-2539*

*Still A., Postgraduate student of the Department of Public Administration  
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ РЕГІОНУ**

### **THEORETICAL FUNDAMENTALS OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL**

*Сформульовано інституційні передумови позиціонування управління соціально-економічною безпекою регіонів з позиції стратегічних пріоритетів їхнього соціально-економічного розвитку, суть яких полягає в тому, що значимість взаємозв'язку системи стратегування соціально-економічного розвитку та управління соціально-економічною безпекою регіону дозволяє мінімізувати та усунути ризики й загрози, що впливають не тільки на соціально-економічну безпеку на регіональному рівні, а й на національну безпеку в цілому при цьому відмінною особливістю пропонованого підходу до визначення взаємозв'язку між стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку регіону та забезпечення його соціально-економічної безпеки є те, що якщо регіональна соціально-економічна політика орієнтується на досягнення якісних змін в соціально-економічній системі регіону, то процес забезпечення соціально-економічної безпеки виконує захисну функцію, орієнтовану на максимальне безпечне здійснення зазначених змін в соціально-економічній системі, при цьому процеси забезпечення соціально-економічної безпеки регіону є більш гнучкими і здатними адаптуватися до змін, що відбуваються на території регіону.*

**Ключові слова:** державне управління, публічне управління, соціально-економічний розвиток, соціально-економічна безпека, регіон.

*The institutional preconditions for positioning the management of socio-economic security of regions from the standpoint of strategic priorities of their socio-economic development are formulated, the essence of which is that the importance of the relationship between the system of socio-economic development and socio-economic security management minimizes and eliminates risks and threats that affect not only the socio-economic security at the regional level, but also national security in general, while the distinctive feature of the proposed approach to determining the relationship between the strategic priorities of socio-economic development of the region and ensuring its socio-economic security is that that if the regional socio-economic policy is focused on achieving qualitative changes in the socio-economic system of the region, the process of ensuring socio-economic security performs a protective function aimed at the maximum safe implementation of these changes in social -economic system, while the*

*processes of socio-economic security of the region are more flexible and able to adapt to changes in the region.*

**Keywords:** *public administration, public administration, socio-economic development, socio-economic security, region.*

**Постановка проблеми.** Для вирішення завдань, пов'язаних із забезпеченням високого рівня державної економічної безпеки, особливу значимість становить реалізація ефективної регіональної соціально-економічної політики, спрямованої на протидію загрозам, в першу чергу, що перешкоджають соціально-економічному розвитку регіону.

В цілому регіональну політику можна представити, як відображення взаємозв'язку наступних елементів: соціальної, економічної, демографічної, науково-технічної, екологічної, фінансової, інвестиційної, антикорупційної та національної політики. Безумовно, кожен регіон має свої унікальні риси, пов'язані з географічним положенням, кліматичними особливостями, природно-ресурсним, науково-технічним потенціалом, що склалися і, в деяких випадках, історично закріпленою структурою галузей економіки. Актуальним стає знаходження ефективних практичних рішень в сфері управління соціально-економічною безпекою регіонів, тому що забезпечення безпеки є основоположним принципом в рамках всіх напрямків регіональної та державної політики. Особливістю таких рішень має стати орієнтування на досягнення не тільки короткострокових цілей і завдань, в першу чергу, в галузі забезпечення соціально-економічної безпеки, а й досягнення довгострокових цілей і завдань в галузі управління економічною безпекою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у дослідженні теоретичних основ щодо соціально-економічної безпеки як об'єкту управління на рівні регіону внесли відомі вітчизняні вчені, такі як Бурик З.М., Дикань В.В., Александрова О.Ю., Гбур З.В., Приходько В.П., Проскура В.Ф., Жуков С.А. та інших науковців. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти соціально-економічної безпеки як об'єкту управління.

**Постановка задачі.** Метою статті є дослідження особливостей соціально-економічної безпеки як об'єкту управління на рівні регіону.

**Результат.** Пошуку ефективних шляхів забезпечення соціально-економічної безпеки на регіональному рівні приділяється особлива увага з боку вітчизняних і зарубіжних дослідників, проте далеко не всі дослідники сходяться на думці, що для досягнення стабільного рівня соціально-економічної безпеки потрібен вплив сторонніх чинників. Так, в зарубіжній економічній науці прихильники ліберально-ринкової моделі держави в окремих випадках заперечують факт існування проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки на макрорівні (в тому числі, і на рівні регіону),



аргументуючи тим, що «невидима рука ринку» вирішує завдання макроекономічного управління, а економічні кризи, що відбуваються, з одного боку, неминучі, а з іншого боку, корисні, тому що забезпечують розвиток і усувають «віджилі» механізми. Єдиною вимогою до соціально-економічної системи виступає її здатність до гнучкості й адаптації.

Гбур З.В. наголошує на тому, що «для комплексного забезпечення економічної безпеки регіону необхідно ефективно управляти відтворенням і використанням усього майна, розміщеного на відповідній території, а не тільки тією частиною, що належить державі, тобто необхідно здійснювати вплив на господарський комплекс як на системний об'єкт власності. Тільки державний орган як представник власника може координувати зусилля щодо забезпечення економічної безпеки регіону» [3].

На думку Дикань В.В., Александрова О.Ю. «основи підвищення ефективності управління і стратегічна мета забезпечення економічної безпеки регіону в цілому полягають у створенні прийнятних умов для життя та розвитку особистості, соціально-економічної стабільності суспільства і збереження цілісності держави, успішного протистояння до впливу внутрішніх і зовнішніх загроз на основі достатньої забезпеченості необхідними ресурсами Державна стратегія в даній області повинна створити умови для економічного зростання виробництва, високої конкурентоспроможності продукції, підтримати науково-технічний потенціал, не допустити зниження рівня життя населення до порогових значень, зберегти соціально-економічну стабільність в суспільстві» [2].

Зазначимо, що до прямих інструментів управління відноситься прийняття та вдосконалення законодавчих актів з боку держави, відповідно, даний інструмент характерний для державного управління, непрямыми є управління досягається за рахунок різних заходів економічної політики.

У загальному вигляді основні етапи управління соціально-економічною безпекою регіону становлять:

1) збір і обробку інформації щодо стану соціально-економічної безпеки регіону;

2) моніторинг, що включає в себе якісну і кількісну оцінку соціально-економічної безпеки регіону. Дослідження факторів, що впливають на виникнення загроз;

3) розробку заходів, спрямованих на поліпшення стану соціально-економічної безпеки регіону;

4) визначення величини витрат, необхідних для реалізації заходів;

5) прогнозування, що включає кількісну і якісну оцінку ефективності та результативності заходів;

6) узгодження заходів;

7) реалізація заходів.

Більшою мірою роль регіонів підкреслена в інформаційно-

аналітичному плані (з 1 по 2 етап). Отримання коректних результатів дозволяє більш точно сформулювати комплекс необхідних заходів. В силу різномірних загроз і викликів соціально-економічної безпеки регіону, що формується комплекс заходів щодо протистояння загрозам і викликам, з наукової точки зору, буде спиратися на міждисциплінарне дослідження, а з практичної, розроблятися сукупно відомствами, в чій компетенції входить забезпечення соціально-економічної безпеки, збір аналітичних даних, застосування певних заходів впливу на джерела загроз.

Також в рамках перерахованих етапів важливо своєчасне визначення витрат, необхідних для реалізації заходів (4 етап) оцінка дієвості заходів, що застосовуються (5 етап).

Шостий етап узгодження заходів означає законність застосування заходів і отримання всіх необхідних дозволів в рамках різних відомств на безпосередню їх реалізацію. У свою чергу, практична складова відповідає сьомому етапу управління.

Безумовно, всі етапи представлені досить в узагальненому вигляді, проте сама процедура виконання управлінської функції щодо соціально-економічної безпеки регіону в незалежності від конкретизації на певній сфері, що входить до складу соціально-економічної безпеки, може бути визначена за запропонованими етапами.

Основним суб'єктом забезпечення та управління соціально-економічної безпеки регіону є держава. Функціональна розробка і управління соціально-економічною безпекою регіону закріплюється за суб'єктами управління. Тому і вдосконалення способів управління регіональної соціально-економічної безпеки входить в пріоритетні напрямки державної та регіональної політики. До повноважень суб'єктів управління відноситься формування цільових установок, завдань, принципів управління, а також закріплення функцій і повноважень та порядку взаємодії між суб'єктами державного та регіонального управління.

До об'єктів управління регіональної соціально-економічної безпеки можна віднести господарюючих суб'єктів, галузі регіонального господарського комплексу, державні та комерційні організації, що працюють в сфері державного замовлення, платники податків і зборів в регіональний і державний бюджет. Значущим є формування та встановлення зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами управління, а область управлінського впливу визначається взаємодією між державним і регіональним рівнем влади, вираженому в спільному проведенні та реалізації заходів в області підвищення рівня соціально-економічної безпеки.

У свою чергу, до основних напрямків у галузі управління соціально-економічною безпекою регіону можна віднести вдосконалення нормативно-правової бази в галузі соціально-економічної безпеки, підвищення економічної, соціальної, бюджетної, фінансової ефективності управління регіонами,

своєчасне запобігання та попередження загроз у сфері соціально-економічної безпеки, вибір показників для моніторингу та оцінки внутрішніх і зовнішніх загроз соціально-економічній безпеці регіону [5].

Серед методів управління можна виділити економічні, адміністративні, інституційні та методи стратегічного планування. До економічних методів належить регулювання тарифів, пільг, цін, якості. Під адміністративними методами управління слід розуміти постанови, укази в області забезпечення соціально-економічної безпеки. Регулювання законодавчих норм в сфері соціально-економічної безпеки слід віднести до інституційних методів. До методів стратегічного планування - податкову, бюджетну, інвестиційну, соціальну політику. Для кожного методу також визначаються необхідні інструменти управління.

Бурик З.М. пропонує «структуру методів державного управління у сфері економічної безпеки можна розподілити на такі складові елементи: згідно зі стилем управління - демократичні та диктаторські; з позицій закону - правові та не правові; з позицій впливу суб'єкта на об'єкт – прямого впливу та непрямого впливу; підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності; за масштабом застосування - загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання); з точки зору організації управління - субординації та координації (одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований, регламентарний метод прийняття управлінських рішень); з позицій науковості - пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі); з позицій мотивації управлінської діяльності - заохочення, переконання та примусу; з позицій комплексності - загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально - психологічні та економічні) та спеціальні - стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування; за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські» [1].

Управління соціально-економічною безпекою регіону пріоритетно ґрунтується на запобіганні джерел виникнення загроз і тісно пов'язане з реалізацією соціально-економічної політики. Якщо соціально-економічна політика орієнтується на досягнення якісних змін в соціально-економічній системі регіону, то процес соціально-економічної безпеки виконує захисну функцію, орієнтовану на максимально безпечно здійснення якісних перетворень в соціально-економічній системі. В цьому і полягає принципова відмінність головної мети соціально-економічної безпеки від процесів, пов'язаних з регіональним соціально-економічним розвитком.

У стратегічних напрямках, орієнтованих на управління соціально-економічної безпеки регіонів, першорядне значення в підвищенні економічної безпеки відводиться протидії викликам і загрозам, запобігання кризових

явищ в ресурсно-сировинній, виробничій, науково-технологічній та фінансовій сферах, недопущення зниження якості життя населення.

Дикань В.В., Александрова О.Ю. наголошують на тому, що «ефективне функціонування механізму забезпечення соціально-економічної безпеки регіону вимагає своєчасного надання регіональним органам управління об'єктивної і достовірної інформації, ця мета пояснює необхідність створення інформаційно-аналітичного центру при адміністрації області. Основною метою створення цього центру є підвищення ефективності збору, обробки і розподілу даних про стан різних об'єктів на території регіону в інтересах інформаційної підтримки органів регіональної влади і місцевого самоврядування при рішенні завдань управління соціально-економічними процесами, у тому числі завдань забезпечення соціально-економічної безпеки регіону» [2].

**Висновки.** Таким чином, значимість взаємозв'язку системи стратегування соціально-економічного розвитку та управління соціально-економічною безпекою регіону дозволяє мінімізувати та усунути ризики й загрози, що впливають не тільки на соціально-економічну безпеку на регіональному рівні, а й на національну безпеку в цілому при цьому відмінною особливістю пропонованого підходу до визначення взаємозв'язку між стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку регіону та забезпечення його соціально-економічної безпеки є те, що якщо регіональна соціально-економічна політика орієнтується на досягнення якісних змін в соціально-економічній системі регіону, то процес забезпечення соціально-економічної безпеки виконує захисну функцію, орієнтовану на максимальне безпечне здійснення зазначених змін в соціально-економічній системі, при цьому процеси забезпечення соціально-економічної безпеки регіону є більш гнучкими і здатними адаптуватися до змін, що відбуваються на території регіону.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бурик З.М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 37-44.
2. Дикань В.В., Александрова О.Ю. Механізм забезпечення економічної безпеки регіону: сутність, складові, напрями дії. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. № 58. С. 18-25.
3. Гбур З.В. Економічна безпека як одна зі складових забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 81-86.
4. Приходько В.П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 6-8.
5. Проскура В.Ф., Жуков С.А. Формування засад забезпечення економічної безпеки на рівні держави, регіону, підприємства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. Вип. 2. С. 299-307.

### References:

1. Buryk, Z.M. (2016), "System of methods of state regulation of sustainable development in Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, pp. 37-44.
2. Dykan, V.V., Aleksandrova, O.Yu. (2017), "The mechanism of economic security of the region: essence, components, directions of action", *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*, vol. 58, pp. 18-25.
3. Hbur, Z.V. (2017), "Economic security as one of the components of ensuring the national security of Ukraine at the present stage", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 18, pp. 81-86.
4. Prykhod'ko, V.P. (2013), "Mechanism of state regulation and management of economic security", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 15, pp. 6-8.
5. Proskura, V.F., Zhukov S.A. (2011), "Formation of principles of ensuring economic security at the level of the state, region, enterprise", *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 2, pp. 299-307.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-40

УДК 351.75

*Бєлай С.В., д.держ.упр., проф., НА НГУ, м. Харків*

*ORCID: 0000-0002-0841-9522,*

*Євтушенко І.В., к.ю.н., ІПЮК для СБУ НЮУ ім. Я. Мудрого, м. Харків*

*ORCID: 0000-0003-4299-6398,*

*Мацюк В.В., к.ю.н., НА СБУ, м. Київ*

*ORCID: 0000-0003-4112-4184*

*Bielai S., Doctor of Science in Public Administration, Professor, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv*

*Yevtushenko I., PhD of Law, Institute of Legal Personnel Training for the Security Service of Ukraine of the Yaroslav Mudryi National University of Law, Kharkiv*

*Matsiuk V., PhD of Law, National Academy of Security Service of Ukraine, Kyiv*

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ**

### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF TRAINING IN THE FIELD OF PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OF UKRAINE**

*Здійснено аналіз теоретико-методологічного підґрунтя щодо підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України. Встановлено, що підготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу. Запропоновано пропозиції щодо розвитку спеціалізації «Захист критичної інфраструктури та її стійкість». Надано практичні рекомендації в контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури щодо розвитку державно-приватного партнерства, а також проведення міжвідомчих командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять.*

*Ключові слова: критична інфраструктура, підготовка кадрів, кризові ситуації, державне управління.*

*An analysis of the theoretical and methodological basis for the training of specialists in crisis response at critical infrastructure of Ukraine. It is established that special attention should be paid to training in the national system of critical infrastructure protection. Proposals for the development of the specialization "Critical Infrastructure Protection and Its Sustainability" are proposed. Practical recommendations are given*

*in the context of the development of a system of training and retraining in the field of critical infrastructure protection for the development of public-private partnership, as well as interdepartmental command and staff, tactical special exercises, joint training and exercises.*

Key words: *critical infrastructure, personnel training, crisis situations, public administration.*

**Постановка проблеми.** Світові події сьогодення постійно демонструють виникнення кризових ситуацій на ґрунті глобалізаційних процесів. Злиття Європейського та Арабського світів не може відбутися без збройних сутичок – цьому є безліч доказів в останніх кризових ситуаціях. За минулі тридцять років глобалізація була найбільш обговорюваним явищем. Доказом його є й міграційна криза на кордонах Білорусі з Литвою, Латвією та Польщею, коли мігранти з Іраку, Сирії та ряду африканських країн масово прибувають в Білорусь, а прикордонна служба цієї держави доставляла їх до кордонів Європейського Союзу. Як наслідок наразі у прикордонній смузі виявилися заблокованими тисячі людей. З наближенням зимових холодів ця ситуація загрожує перерости у повномасштабну гуманітарну кризу.

Складні суспільно-політична та воєнна обстановки, що склалися в Україні, вкрай негативно впливають на стан забезпечення національної безпеки держави. Крім зазначеної міграційної кризи у Білорусі, з якою у України є спільний 1084,2 км державний кордон виникнення збройного протистояння на Сході України вимагає постійного адекватного й ефективного реагування сектору безпеки і оборони держави.

Враховуючи наведені загрози держави з розвиненою економікою дедалі ширше використовують інтегрований підхід до забезпечення безпеки систем, об'єктів і ресурсів, які є критично важливими для життєдіяльності держав від злочинних посягань та терористичних загроз, а також загроз іншої природи – техногенних, природних, соціальних, військових.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розгляду проблематики захисту об'єктів критичної інфраструктури не раз підіймалась у наукових дослідженнях [1-3]. Першими у обґрунтуванні та впровадженні концепції критичної інфраструктури та її захисту є США. В нормативно-правовій базі цієї країни ще у 1996 році було сформовано визначення терміну критична інфраструктура, яке у подальшому зазнавало змін [4]. На думку більшості науковців [1-3], США продовжують зберігати свої лідерські позиції у цій сфері завдяки застосуванню ефективних державно-управлінських підходів, удосконаленню інформаційно-аналітичної підтримки процесу прийняття рішень, використанню новітніх технологій та активному поширенню різноманітних форм і методів підготовки кадрів і населення задля забезпечення захисту критичної інфраструктури. Інші розвинені країни світу також впроваджують напрацьовані у США підходи, однак при

цьому враховуючи свою специфіку [3]. Таким чином, не зважаючи на чисельні дослідження з розроблення механізмів реагування складових сектору безпеки і оборони на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури, питанню підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури майже не було приділено уваги, тому тематика дослідження набуває особливої актуальності.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення аналізу теоретико-методологічного підґрунтя щодо підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України, а також надання відповідних практичних рекомендацій.

**Виклад основного матеріалу.** Останні кризові події світу, що виникали на підґрунті технологічних катастроф, а також зношеність основних фондів об'єктів критичної інфраструктури України засвідчують, що забезпечення захисту критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України.

Під кризовою ситуацією на об'єктах критичної інфраструктури законодавець розуміє порушення або загроза порушення штатного режиму функціонування критичної інфраструктури чи окремого її об'єкта, реагування на яке потребує залучення додаткових сил і ресурсів. Термін «критична інфраструктура» охоплює сукупність об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки і національної безпеки, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам [5].

Отже, державна політика у сфері захисту критичної інфраструктури повинна бути спрямована на формування комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, експлуатаційних, наукових та інших заходів, що сприяють забезпеченню безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Метою зазначеної політики є забезпечення безперебійного та стійкого функціонування об'єктів критичної інфраструктури України, запобігання проявам актів несанкціонованого втручання, прогнозування та запобігання кризовим ситуаціям з негативним впливом на об'єкти критичної інфраструктури, а також підвищення рівня захисту, удосконалення заходів безпеки та стійкості цих об'єктів від існуючих загроз [5].

Виходячи з аналізу наукових досліджень, відповідного міжнародного досвіду щодо організації захисту об'єктів критичної інфраструктури та стану справ в цьому питанні в Україні, можливо зробити висновок, що підготовці та перепідготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу.

Проект Закон України «Про критичну інфраструктуру» [5] ст. 16 визначає уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері захисту критичної інфраструктури, здійснює функціональне управління національною системою захисту критичної інфраструктури, забезпечує ко-



ординацію діяльності міністерств та операторів критичної інфраструктури з питань забезпечення стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Крім того зазначено, що уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України бере участь у розробленні нової галузі знань, програм навчання, підвищення кваліфікації, робочих і навчальних програм з питань забезпечення стійкості та захисту критичної інфраструктури.

На сьогоднішній час перелік галузей знань та спеціальностей сформовано, він затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [6]. Постановою визначено 29 галузей знань які, на нашу думку, достатньо відображають сферу національної безпеки держави, а отже є незрозумілим, навіщо створювати нову галузь знань.

Ст. 19 Проекту Закону [5] визначені секторальні органи у сфері захисту критичної інфраструктури, якими є державні органи, визначені відповідальними за забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури в окремому секторі критичної інфраструктури. Одним із завдань цих органів є здійснення організації системи підготовки персоналу, навчання та тренувань щодо забезпечення стійкості та захисту секторів критичної інфраструктури. Ст.21 сформовані завдання, права та обов'язки операторів критичної інфраструктури, серед яких є завдання з проведення навчань та тренінгів, підготовка та перевірка персоналу, який відповідає за охорону, безпеку та захист об'єктів критичної інфраструктури.

Відповідно до Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури [7] на загальнодержавному рівні передбачається забезпечити створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури. Тому робочою групою з розроблення проєкту Концепції впровадження національної системи освіти спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури, затвердженої розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України від 13 серпня 2020 року № 64, розроблено проєкт Концепції розвитку системи підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури [8].

Погоджуємось із необхідністю та актуальністю розроблення та впровадження Концепції, сформульованими загрозами і небезпеками для критичної інфраструктури, також відзначаємо якість та повноту розробленого документа. Разом з цим, під час вивчення проєкту було виявлено певні дискусійні питання, які висвітливо надалі.

На прикладі військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України зазначимо, що Національна гвардія України виконує службово-бойові завдання з охорони, оборони та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Це засвідчує Закон України «Про Національну гвардію України» [9], а саме ст. 2, що визначає основні функції Національної гвардії України, якими в ракурсі захисту об'єктів критичної інфраструк-

тури є наступні:

- охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

- охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, охорона і оборона військових об'єктів, баз (закладів, установ) Національної гвардії України;

- участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення;

- участь у ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що нею охороняються;

- оборона важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, переліки яких визначаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України.

Національній академії Національної гвардії України здійснюється підготовка спеціалістів у сфері фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури в межах спеціальності 251 «Державна безпека» за освітніми програмами першого (бакалаврського), другого (магістерського) та третього (освітньо-наукового) рівнів вищої освіти. Випускники зазначених освітніх програм сьогодні успішно виконують службово-бойові завдання з фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури відповідно до зазначених функцій Національної гвардії України.

Додамо, що згадана 251 спеціальність «Державна безпека» є профільною у Національній академії Служби безпеки України. Відповідно до ст. 14 Проекту Закону [5] Служба безпеки України є суб'єктом національної системи захисту критичної інфраструктури. Наразі за спеціальністю 251 «Державна безпека» у Національній академії Служби безпеки України здійснюється підготовка за декількома освітніми програмами на кожному з трьох рівнів вищої освіти.

Проте, в тексті проєкту Концепції [8] перераховані спеціальності: 125 «Кібербезпека», 263 «Цивільна безпека», 256 «Національна безпека», 143 «Атомна енергетика», проте спеціальність 251 «Державна безпека» не згадується. Тому пропонуємо додати спеціальність 251 «Державна безпека» до переліку спеціальностей реалізації освітніх програм вищої освіти щодо підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури.

Також вважаємо твердження «...рівень підготовки та відсутність у закладах освіти кваліфікованих викладачів щодо критичної інфраструктури не

відповідають вимогам сучасних умов діяльності у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури...» [8] недостатньо обґрунтованим та хибним.

Таким чином вважаємо, що наразі немає необхідності створення нової галузі знань із захисту критичної інфраструктури (про що зазначається у ст. 16 Проект Закону [5]). Згадану у проекті Концепції [8] спеціальність «Захист критичної інфраструктури та її стійкість» доречно реалізовувати окремою спеціалізацією у спеціальності 256 «Національна безпека», а також одночасно у освітніх програмах спеціальностей 125 «Кібербезпека», 263 «Цивільна безпека», 143 «Атомна енергетика», 251 «Державна безпека».

Тобто слід зосередитись на розробленні освітніх програм для підготовки відповідних фахівців у сфері захисту критичної інфраструктури в рамках перелічених існуючих спеціальностей з урахуванням практичного застосування випускників у причетних державних органах та інституціях, а також на організації професійного навчання спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури за програмами професійного розвитку (післядипломної освіти) шляхом перепідготовки та/або підвищення кваліфікації. В контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури основоположне місце займає розвиток державно-приватного партнерства в цій сфері.

Відповідно до Закону [10] державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавством.

Проект Закону [5] визначає, що державно-приватне партнерство у сфері захисту критичної інфраструктури за напрямом підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури здійснюється шляхом:

- створення системи підготовки кадрів для сфери захисту критичної інфраструктури;

- підвищення комплексних знань, навичок і умінь персоналу та керівного складу операторів критичної інфраструктури, персоналу суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки об'єктів критичної інфраструктури, з питань реагування на кризові ситуації на таких об'єктах;

- залучення експертного потенціалу наукових установ, професійних та громадських об'єднань до підготовки галузевих проектів та нормативно-правових актів у сфері захисту критичної інфраструктури;

- створення інформаційних ресурсів для підвищення рівня знань із захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Однак наразі державно-приватне партнерство розвинене в основному у державному (муніципальному) секторі, а саме в житлово-комунальному господарстві, транспорті та медицині. При цьому поза увагою залишаються питання розвитку освіти та науки, допомоги у зміцненні обороноздатності держави, й зрозуміло – сфери захисту критичної інфраструктури. Тому цей напрям потребує подальшого розвитку.

Не менш важливим напрямом підготовки фахівців з реагування на кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України є проведення спільних командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять із захисту, охорони, оборони, припинення злочинних дій, інцидентів та кібератак проти об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Забезпечення цього напрямку надасть змогу підвищити ефективність організації взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з іншими системами захисту у сфері національної безпеки.

**Висновки.** На основі викладеного можливо зазначити таке.

1. Останні кризові події світу, що виникали на підґрунті технологічних катастроф, а також зношеність основних фондів об'єктів критичної інфраструктури України засвідчують, що забезпечення захисту критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України. Виходячи з аналізу наукових досліджень, відповідного міжнародного досвіду щодо організації захисту об'єктів критичної інфраструктури та стану справ в цьому питанні в Україні, можливо зробити висновок, що підготовці кадрів в національній системі захисту критичної інфраструктури необхідно приділити особливу увагу.

2. Сьогодні немає необхідності створення нової галузі знань із захисту критичної інфраструктури. Спеціальність «Захист критичної інфраструктури та її стійкість» доречно реалізовувати окремою спеціалізацією у спеціальності 256 «Національна безпека» з одночасним її розвитком у освітніх програмах споріднених спеціальностей. Крім того слід зосередитись на організації професійного навчання спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури за програмами професійного розвитку (післядипломної освіти) шляхом перепідготовки та/або підвищення кваліфікації.

3. В контексті розвитку створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури основоположне місце займає розвиток державно-приватного партнерства. Однак наразі державно-приватне партнерство розвинене в основному у державному (муніципальному) секторі, а саме в житлово-комунальному господарстві, транспорті та медицині. При цьому поза увагою залишаються питання розвитку освіти та науки, допомоги у зміцненні обороноздатності держави, й зрозуміло – сфери захисту критичної інфраструктури. Тому цей напрям потребує подальшого розвитку.

4. Не менш важливим напрямом підготовки фахівців з реагування на

кризові ситуації на об'єктах критичної інфраструктури України є проведення спільних командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять із захисту, охорони, оборони, припинення злочинних дій, інцидентів та кібератак проти об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Забезпечення цього напряму надасть змогу підвищити ефективність організації взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з іншими системами захисту у сфері національної безпеки.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на розроблення елементів системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури.

### Список використаних джерел:

1. Бірюков Д. Концепція захисту критичної інфраструктури як елемент загальноєвропейської безпекової політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України*. ПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. 6(68). С. 106-115.
2. Комісаров О.Г., Белай С.В. Черкашин О.Д. Обґрунтування завдань та повноважень Національної гвардії України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури. *Честь і Закон*, 2020. № 2. С. 99-106.
3. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналіт. доп. / за ред. О.М. Суходолі. К.: НІСД, 2020. 28 с.
4. The USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) Act of 2001. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>.
5. Про критичну інфраструктуру : Проект Закону України від 09.03.2021 № 5219 (16.11.2021 Закон прийнято, 25.11.2021 Закон направлено на підпис Президенту). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355).
6. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-p#Text>.
7. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017к#Text>.
8. Проект Концепції розвитку системи підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури : звіт робочої групи з розроблення проекту Концепції впровадження національної системи освіти спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури, затвердженої розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України від 13.09.2020 № 64 (Лист заступника Секретаря Ради національної безпеки і оборони України до Міністерств, інших центральних органів виконавчої влади № 4431/29-04/2-21 від 13.09.2020 № 64). 10 с.
9. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.
10. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

### References:

1. Biriukov D. "The concept of critical infrastructure protection as an element of European security policy [Kontsepsiia zakhystu krytychnoi infrastruktury yak element zahalnoievropeiskoi bezpekovoï polityky]". *Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies Kuraz NAS of Ukraine*, 6(2013): 106-115. Print.
2. Komisarov O., Biela S., Cherkashyn O. "Substantiation of the tasks and powers of the National Guard of Ukraine to protect critical infrastructure [Obgruntuvannia zavdan ta povnovazhen Natsionalnoi hvardii Ukrainy shchodo zakhystu obiektiv krytychnoi infrastruktury]". *Honor and Law*, 2(2020): 99-106. Print.
3. State system of critical infrastructure protection in the system of national security [Derzhavna systema zakhystu krytychnoi infrastruktury v systemi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky] : analyte. ext. / for order. O. Sukhodoli. Kyiv : NISS, 2020. 28 p. Print.
4. The USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) Act of 2001. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>.
5. About critical infrastructure [Pro krytychnu infrastrukturu] : Draft Law of Ukraine dated 09.03.2021 № 5219 (16.11.2021 The law was adopted, 25.11.2021 the Law was sent for signature to the President). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71355](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71355).
6. About the statement of the list of branches of knowledge and specialties on which preparation of applicants of higher education is carried out [Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity]: the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 29.04.2015 № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-p#Text>.
7. On approval of the Concept of creation of the state system of protection of critical infrastructure [Pro skhvalennia Kontsepsii stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury]: the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 06.12.2017 № 1009-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017k#Text>.
8. Draft Concept of Critical Infrastructure Protection Training System Development [Proiekt Kontsepsii rozvytku systemy pidhotovky fakhivtsiv iz zakhystu krytychnoi infrastruktury]: Report of the Working Group on Development of the Draft Concept of Implementation of the National Critical Infrastructure Education Specialization System Approved by the Order of the Secretary of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 13.08.2020 № 64 (Letter from the Deputy Secretary of the Council National Security and Defense of Ukraine to the Ministries and other central executive bodies № 4431/29-04/2-21 dated 13.08.2020 № 64). 10 p. Print.
9. On the National Guard of Ukraine [Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy]: Law of Ukraine of March 13, 2014 № 876–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.
10. On public-private partnership [Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo]: Law of Ukraine of 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

*Ігнат'єв О.М., аспірант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0002-3965-4891*

*Крюков О.І., д.н.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0002-6335-5429*

*Ignatev O., postgraduate student, educational and production center of the*

*National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Kryukov A., doctor of science in public administration, professor,*

*educational and production center of the National university of civil protection of  
Ukraine, Kharkiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГОМ СТАНУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ**

### **PECULIARITIES OF THE STRATEGY OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF MANAGEMENT OF MONITORING OF THE STATE OF POTENTIALLY DANGEROUS OBJECTS**

*У статті визначені стратегічні орієнтири формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів. Запропоновано новий підхід щодо побудови Єдиної системи моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів на базі розподіленої системи ситуаційних центрів. Розглянуто основні вектори Концепції реалізації державної політики у сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів.*

**Ключові слова:** *державна політика, механізми державного управління, моніторинг стану потенційно небезпечних об'єктів, надзвичайна ситуація, ситуаційний центр.*

*The article identifies strategic guidelines for the formation of state policy of Ukraine in the field of monitoring the condition of potentially dangerous objects. A new approach to building a Unified system for monitoring the condition of potentially dangerous objects on the basis of a distributed system of situational centers is proposed. The main vectors of the Concept of implementation of the state policy in the field of management of monitoring of a condition of potentially dangerous objects are considered.*

**Keywords:** *public policy, mechanisms of public administration, monitoring of potentially dangerous objects, emergency situation, situation center.*

**Постановка проблеми.** Протягом останніх десятиріч відбуваються глобальні зміни, що потребують від керівників відповідного реагування і додають нових управлінських проблем до тих, що існували раніше. Поточна ситуація вимагає розробки і реалізації ефективної державної політики в галузі забезпечення безпеки потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), спрямованої на послідовне зниження ризику аварій на ПНО, а також на вдосконалення підходів і методів державного регулювання в даній області з урахуванням сучасних вимог і умов [1].

Вже наприкінці ХХ століття світова спільнота визнала, що моніторинг стану ПНО є однією з основних проблем безпеки населення (ризиків для здоров'я і життя людей) та територій з потенційно серйозними загрозами для глобальної економіки та міжнародної безпеки внаслідок підвищення прямих і непрямих ризиків, пов'язаних з розвитком НС техногенного характеру [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом 2017-2020 років згідно зі «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій» (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р) проходило реформування системи захисту населення і територій в сучасних умовах. Мета Стратегії - реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту.

Реалізація Стратегії здійснювалась у три етапи, в процесі яких передбачалося проведення заходів щодо збільшення ефективності роботи ДСНС України. На жаль, далеко не всі завдання цієї Стратегії вирішені в зазначені терміни, а аналіз переліку заходів показав, що в ньому практично відсутні заходи щодо побудови ефективної системи моніторингу стану ПНО.

**Постановка завдання.** Національні і міжнародні реакції на нові загалносвітові проблеми належать до основних глобальних змін, що справляють вплив на політику держави. Наприклад, це міжнародна реакція на погіршення стану навколишнього середовища: визнано, що сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що державна політика повинна завжди і в усьому враховувати стан техногенних об'єктів. Для керівників це означає урахування екологічних аспектів під час оцінки ефективності запропонованих рішень та формуванні політики щодо контролю стану ПНО. Тому завдання формування державної політики України в сфері моніторингу стану ПНО та розробки механізму державного управління моніторингом стану ПНО є актуальними. Таким чином, існує необхідність у визначенні стратегічних напрямків формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану ПНО, що і становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Очевидно, що для ефективного функціонування системи моніторингу стану ПНО необхідно прово-



дити політику щодо використання більш гнучких моделей управління, ніж традиційне державне управління. Серед численних підходів до організації процесу державного (публічного) управління “новий публічний менеджмент” (New Public Management) відіграв особливу роль у зв’язку з високою орієнтацією цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності, який розпочинався, коли найбільші держави напередодні глобальних завдань стикнулися з недостатністю ресурсів. Основні риси нової моделі державного управління були запозичені в недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель і практику державного управління відбулося в другій половині 70-х рр. ХХ ст., які прийнято пов’язувати з внутрішньої політикою та внутрішньодержавними ініціативами прем’єр-міністра Великої Британії М.Тетчер і президента США Р.Рейгана [3].

Проведення політики щодо побудови ефективної системи органів виконавчої влади є вкрай складним завданням від вирішення якого значною мірою залежатиме ефективне використання системи моніторингу стану ПНО і, як наслідок, подальший суспільно-економічний розвиток України, реалізація планів щодо її європейської інтеграції. Тому саме у 1998 році Указом Президента України було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні [4].

Запровадження механізмів нового публічного менеджменту в систему державного управління передусім пов’язано з Концепцією адміністративної реформи в Україні. «Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [4]. Тому зміст державної політики щодо адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з другого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила.

Не виключення і система моніторингу стану ПНО. Очевидно, що для більш ефективного використання цієї системи вкрай важливо проводити політику побудови її на основі нових підходів до організації процесу державного (публічного) управління (New Public Management).

Державна політика, спрямована на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій на ПНО реалізується управляючою складовою системи державного управління у сфері цивільного захис-

ту, яка є організаційною структурою державних органів, організацій, їх персоналу, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєдіяльності самого суб'єкта управління у складі трьох визначених національним законодавством державних систем:

- цивільної оборони України;
- єдиної державної системи органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (ЄДСНС);
- єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Метою державної політики в галузі забезпечення безпеки від аварій на ПНО є послідовне зниження до мінімально прийнятного рівня ризику впливу небезпечних чинників на населення, виробничу і соціальну інфраструктуру і екологічну систему [5].

Оснoву державної політики в галузі забезпечення безпеки від аварій на ПНО складають принципи вдосконалення систем, що забезпечують техногенну безпеку, активізації функцій держави, що регулюють послідовне зниження негативного впливу різних чинників на забезпечення безпеки.

Вирішення цих завдань досягається шляхом створення державної системи забезпечення безпеки в сфері експлуатації ПНО. На сьогоднішній день це системи цивільної оборони України, ЄДСНС та ЄДСЦЗ [6]. Так державна політика безпосередньо впливає на формування і принципи функціонування систем, що забезпечують техногенну безпеку населення.

Таким чином, з позиції системного підходу, сама система державного управління у сфері цивільного захисту в організаційному аспекті представляється як складна взаємодія трьох державних систем, які в свою чергу є організованою державою сукупністю суб'єктів (державних органів, громад, посадових осіб, окремих громадян), об'єднаних цілями і завданнями із захисту населення, тварин, рослин, об'єктів економіки і територій від наслідків надзвичайних ситуацій на ПНО. Кожна з трьох систем має власні територіальні і функціональні підсистеми та сама є ієрархічною частиною більш загальної системи забезпечення національної безпеки і оборони. Як частини системи національної безпеки і оборони, ЄДСНС та ЄДСЦЗ мають певні інформаційні зв'язки з іншими підсистемами загальної системи - політичної, воєнної, екологічної, техногенної, соціальної, економічної, науково-технологічної, інформаційної безпеки.

Поряд з тим існування в Україні трьох державних систем, дві з яких є єдиними, які будуються за однаковим територіально-виробничим принципом, мають практично єдині координуючі і постійні органи управління сили і засоби, певним чином дублюють одна одну, що свідчить про наявність в державі проблеми системного характеру.

На наш погляд, для вирішення цієї проблеми необхідно перейти від системного до комплексного підходу щодо державної політики у сфері моніторингу стану ПНО. Перш за все, це дасть можливість провести оптимізацію створеної Єдиної системи моніторингу стану ПНО (ЄСМС ПНО) відразу за кількома критеріями, а саме:

1) за критерієм кількості задіяного в експлуатації ЄСМС ПНО персоналу. Створювана система моніторингу стану ПНО буде єдиною, що усуне функцію дублювання, а, отже, і зменшить кількість співробітників, задіяних для експлуатації ЄСМС ПНО;

2) за критерієм кількості технічного обладнання, яке буде задіяне при створенні ЄСМС ПНО. Очевидно, що менша кількість складових частин ЄСМС ПНО тягне за собою і зменшення кількості технічного обладнання;

3) за критерієм вартості створення і експлуатації ЄСМС ПНО (як наслідок перших двох розглянутих критеріїв).

При цьому, як наслідок усунення дублювання постійних органів управління, сил і засобів, збільшується надійність функціонування ЄСМС ПНО, однак, можна прогнозувати деяке зменшення ймовірності та достовірності отримання інформації про стан ПНО. Але ці моменти з лишком можна компенсувати, якщо при побудові ЄСМС ПНО застосувати принцип побудови за допомогою загальної системи обміну даними (СОД). До СОД можна підключити все ПНО. До цієї ж СОД можливо підключити всі створювані ситуаційні центри (СЦ) (рис. 1).

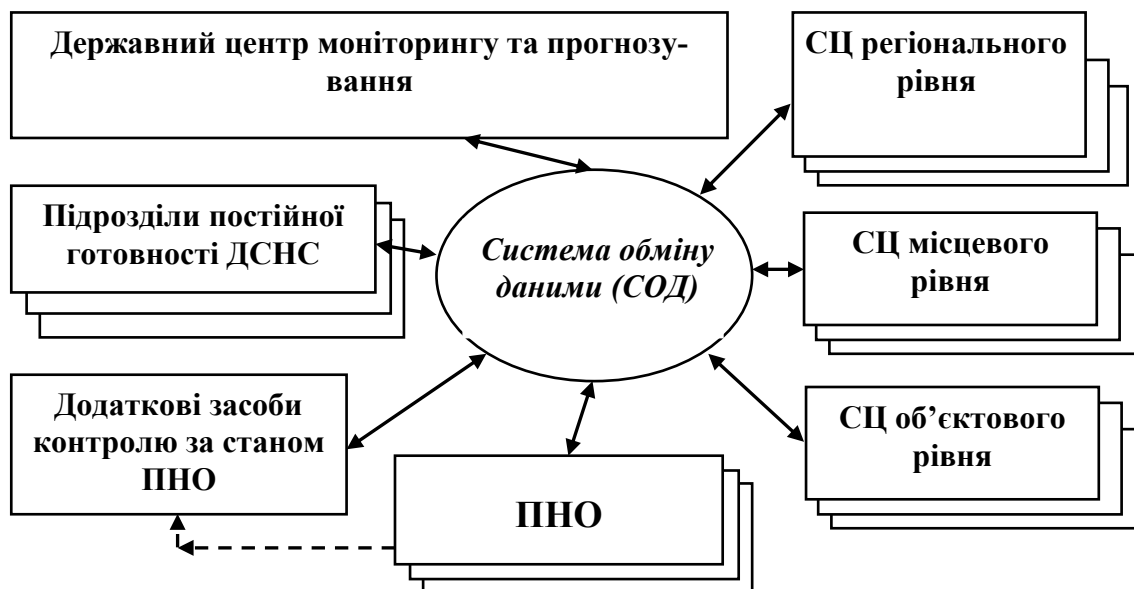


Рис. 1. Загальна структура ЄСМС ПНО (варіант)

Джерело: авторська розробка

Всі перераховані вище фактори будуть сприяти поліпшенню якості розв'язуваних ЄСМС ПНО завдань, і, в кінцевому підсумку, переходу від стратегії ліквідації НС до стратегії щодо їх попередження.

Аналіз готовності ПНО до включення в ЄСМС ПНО показує, що державна політика у сфері ЦЗ ПНО носить яскраво виражений характер комплексного підходу. Для підключення ПНО до ЄСМС ПНО не вистачає кінцевих пристроїв підключення систем контролю стану ПНО (засобів спостереження за параметрами ПНО) [7]. Тому державна політика у сфері управління моніторингом стану ПНО повинна бути спрямована на вироблення єдиного стандарту протоколу обміну даними між СОД і кінцевими пристроями систем контролю стану ПНО.

Таким чином, напрямок вдосконалення державної політики у сфері моніторингу стану ПНО можливо охарактеризувати як трансформацію державної політики із системної форми у комплексну шляхом формування ЄСМС ПНО. Така ЄСМС ПНО буде носити відкритий характер та володіти більшою гнучкістю і оперативністю реагування на виникаючі передумови зміни стану ПНО.

Проте, на теперішній час, державна політика у сфері управління моніторингом стану ПНО має фрагментарний характер і розглядається як складова виключно екологічної політики. Відсутність комплексного підходу до проблеми побудови ефективної ЄСМС ПНО в цілому унеможливорює прийняття управлінських рішень щодо забезпечення запобігання аварій на ПНО в масштабах усієї економіки країни.

**Висновки.** Аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку державного управління моніторингом стану ПНО свідчить про те, що в Україні вкрай назріла необхідність у формуванні сучасної державної політики в сфері управління моніторингом стану ПНО. Вектори цієї політики в першу чергу повинні бути направлені на формування умов для зменшення ризиків виникнення НС техногенного характеру (попередження аварії) на ПНО. Така політика буде сприяти не тільки забезпеченню захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від аварій на ПНО, але і мінімізації наслідків аварії на ПНО.

З метою реалізації нової державної політики щодо управління моніторингом стану ПНО доцільно і необхідно прийняти та схвалити Концепцію реалізації державної політики у сфері моніторингу стану ПНО на певний період (наприклад, до 2030 року). Документом, зокрема, необхідно передбачити визначення підстав для розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів для різних складових державної політики у сфері управління моніторингом стану ПНО.

Реалізація Концепції реалізації державної політики у сфері управління моніторингом стану ПНО дасть змогу:

- удосконалити державну політику у сфері управління моніторингом стану ПНО і посилити інституційну спроможність для її реалізації;

- забезпечити дотримання усіх зобов'язань України щодо імплементації положень Директиви 2012/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 4 липня 2012 року про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних із використанням небезпечних речовин, правилами експлуатації ПНО та іншими міжнародними угодами у сфері моніторингу стану ПНО;

- забезпечити зниження ймовірності виникнення НС на ПНО за рахунок переходу від стратегії ліквідації аварійної ситуації до стратегії її попередження;

- посилити спроможність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до розроблення та здійснення заходів із запобігання НС на ПНО;

- підвищити освітній та професійний рівень управлінських кадрів у сфері моніторингу стану ПНО;

- підвищити рівень участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері управління моніторингом стану ПНО;

- мобілізувати додаткові ресурси для реалізації державної політики у сфері моніторингу стану ПНО в рамках державно-приватного партнерства, зокрема за рахунок внутрішніх і зовнішніх інвестицій;

- покращити імідж та підвищити роль України у світі з питань безпеки населення, об'єктів інфраструктури та території.

### **Список використаних джерел:**

1. Кропотов П.П., Бегун В.В., Гречанинов В.Ф. Створення сучасної системи моніторингу безпеки – актуальна державна та наукова задача // Системи обробки інформації. 2015. Вип. 11 (136). С. 199-206.

2. Левчук К.О., Романюк Р.Я., Толок А.О. Цивільний захист: навчальний посібник. Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2016 р. 325 с.

3. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.

4. Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. К. : ДВПІ Міннауки, 1998. 62 с.

5. Кравців С.Я., Соболев О.М., Коссе А.Г. Ризикорієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / Вісник

Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.

6. Кодекс цивільного захисту України. Законодавство України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

7. Абрамов Ю.О., Грінченко Є.М., Тютюник В.В. та інші. Моніторинг надзвичайних ситуацій. Підручник. Вид-во: АЦЗУ, м. Харків, 2005. 530 с.

### References:

1. Kropotov P.P., Byehun V.V., Hrechaninov V.F. "Creating a modern security monitoring system is an urgent state and scientific challenge [Stvorenniya suchasnoyi systemy monitorynhu bezpeky – aktualna derzhavna ta naukova zadacha]". *Information processing systems* 11 (136) (2015): 199–206. Print.

2. Levchuk K.O., Romanyuk R.YA., Tolok A.O. *Civil protection: a textbook [Tsyvilnyy zakhyst: navchalnyy posibnyk]*. Dneprodzerzhinsk: DDTU, 2016. Print.

3. Public administration: textbook: in 2 volumes. [Derzhavne upravlinnya : pidruchnyk : u 2 t.] / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny ; red. kol. : YU. V. Kovbasyuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), YU. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. – K. ; Dnipropetrovs'k : NADU, 2013. – T. 2. – 324.

4. The concept of administrative reform in Ukraine from 22.07.1998. [Kontsepsiya administratyvnoyi reformy v Ukrayini vid 22.07.1998 r.] – K. : DVPP Minnauky, 1998. – 62.

5. Kravtsiv S.YA., Sobol O.M. and Kosse A.H. "Risk oriented approach in state regulation in the field of technogenic and fire safety [Ryzykoryentovanyy pidkhid u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky]". *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya* 1 (6) (2017): 336–341. Print.

6. Code of Civil Protection of Ukraine. The legislation of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. Zakonodavstvo Ukrayiny]. Available to: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>. Accessed: 31 Aug. 2019.

7. Abramov YU.O., Hrinchenko YE.M., Tyutyunyk V.V. *Emergency monitoring [Monitorynh nadzvychaynykh sytuatsiy]*. KH.: Academy of civil defense of Ukraine, 2005. Print.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-42

УДК: 351:84

*Касьян О.О., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0003-2582-3794,*

*Россохатський П.М., начальник курсу ФОРС НУЦЗУ, м. Харків,*

*ORCID: 0000-0001-7295-0003*

*Kasian O., researcher of Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine Kharkiv,*

*Rossokhatskyi P., Head of the Faculty of Operational and Rescue Forces of the National University of Civil Defense of Ukraine Kharkiv*

## **ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ РИЗИКІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ І ПРОБЛЕМИ ЇХ РЕГУЛЮВАННЯ**

### **BASIC CONCEPTS OF RISKS IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS AND PROBLEMS OF THEIR REGULATION**

*У статті розглядаються основні поняття ризиків у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій. Вивчено основні проблеми в питаннях захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, та способи їх регулювання в сучасних умовах. Аналізуються фактичні напрацювання у визначенні понять ризиків у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій в умовах несприятливого економічного стану держави.*

***Ключові слова:** цивільний захист, ризики в умовах надзвичайних ситуацій, захист населення і територій, публічне управління у сфері цивільного захисту.*

*The article considers the basic concepts of risks in the field of protection of the population and territories from emergencies. The main problems in the protection of the population and territories from emergencies, and ways of their regulation in modern conditions are studied. The actual developments in defining the concepts of risks in the field of protection of the population from emergencies in the conditions of unfavorable economic condition of the state are analyzed.*

***Keywords:** civil protection, risks in emergency situations, protection of the population and territories, public administration in the field of civil protection.*

**Постановка проблеми.** Вивчення основних понять ризиків у сфері цивільного захисту неможливо без порівняльного аналізу його з закордон-

ним досвідом вивчення ризиків для населення і територій від надзвичайних ситуацій. Сучасний світ демонструє різні ризики та нові виклики в нашій державі та за кордоном, тому необхідно всебічне вивчення та моделювання ризиків у сфері цивільного захисту для населення і територій. В умовах технічного розвитку та появи нових видів виробництва прогнозування ризиків стає дедалі важливим питанням, за умови готовності до таких викликів та профілактики надзвичайних ситуацій в сучасних. Значущим моментом в реалізації завдань теоретичного аналізу закордонного досвіду є визначення видів ризиків за різними критеріями, а також факторів, що на неї впливають, як внутрішніх, так і зовнішніх.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз основних підходів до визначення поняття ризику та їх видів у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в державі безпосередньо розглядаються із проблемою доцільності та ступеню впливу держави. Також аналізується державна політика що характеризується вираженою спрямованістю на досягнення різних за характером цілей і завдань, що стоять перед державою в певний момент часу. Більшість досліджень у цій галузі базуються на роботах відомих учених [1; 2; 5].

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення основних понять ризиків у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій та визначення основних проблем їх регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Ризики пов'язані з перетворюючою діяльністю людини у процесі пізнання природи, дійсності, їх невідомими сторонами, які у вигляді шкоди людини. Вивчення ризиків дозволяє здійснити їх наукове передбачення.

Значення вивчення ризиків зростає через зростання самих ризиків, що є загальносвітовою тенденцією, обумовленою ускладненням всіх сфер функціонування сучасного суспільства. Питання ризиків дедалі активніше обговорюється і досліджується відносно природи, й техносфері, і до суспільства (зокрема, державного управління) , й економіки.

Ця проблематика давно цікавила теоретиків, і практиків. На початку ХХ століття класик теорії управління французький інженер Анрі Файоль включав до складу основних функцій управління організацією функцію забезпечення її безпеки. За останні кілька десятиліть потреба у розробці цієї проблематики сильно зросла: з'явилося безліч нових ризиків та засобів захисту від них [1].

Останні десятиліття і саме поняття ризику стає дедалі багатограним. У різних формах ризик проявляється практично в усіх галузях діяльності, розвитку суспільства та їх взаємодії з навколишнім середовищем. Активно розвиваються спеціалізовані наукові дисципліни, пов'язані з дослідженням ризику, розширюються сфери практичного застосування методів управління ризиком.



Прояв ризику в різних сферах життєдіяльності людини та функціонування організацій спричинив численні його трактування. Значна частина визначень ризику пов'язані з двома твердженнями: ризик пов'язаний з випадковими подіями чи процесами; наслідки цих подій чи процесів є небажаними. Разом з тим, що прояв ризику в загальному випадку може мати позитивні наслідки, інакше неможливо зрозуміти, чому люди беруть на себе ризик. Поведінка, пов'язана з прийняттям ризику, є балансуванням між випадковими втратами і випадковими винагородами. [5]

Природні процеси та людська діяльність є основними причинами існування ризику. Ризик відбивається чи опосередковується через людину та суспільство. У зв'язку з цим можна виділити галузі:

- об'єктивного змісту ризику, вимірного та незалежного від людського сприйняття. Його можна ідентифікувати, оцінювати та пророкувати з урахуванням фундаментальних закономірностей;

- суб'єктивного змісту ризику, пов'язаного з індивідуальним сприйняттям та неоднозначністю. Ця сфера ризику належить до ментального стану індивідуума, який потрапляє у ситуацію невизначеності чи сумнівів щодо наслідків певної події.

У цілому нині, можна назвати ряд загальних властивостей, пов'язаних з поняттям і проявом ризику:

- ризик є багатовимірною характеристикою майбутніх станів світу; ризик пов'язаний з випадковими явищами та процесами;

- виявлення ризику є умовною подією, ризик проявляється через взаємодію природи, людини та техносфери;

- ризик є вимірною величиною.

Нині використовують низку концепцій ризику. Найчастіше ризик розуміється у таких аспектах:

- ризик як небезпека чи загроза. У рамках цієї концепції розглядаються негативні події, що призводять до шкоди для людини та організацій, а ризиком розуміється можливість настання подій з негативними наслідками, тобто можливість реалізації гаданої небезпеки. Ризик-менеджмент означає техніку зменшення ймовірності настання негативних подій та (або) наслідків від них за допомогою заходів, які вимагають розумних витрат;

- ризик як можливість - має у своїй підставі концепцію існування взаємозв'язку між ризиком та прибутковістю. Такій концепції ризику ближче поняття шансу, а ризик-менеджмент означає використання техніки максимізації доходу за одночасного обмеження чи мінімізації втрат;

- ризик як невизначеність - апелює до такого теоретичного поняття як ймовірнісний розподіл можливих результатів (позитивних та негативних). У рамках зазначеної концепції ризик — міра невідповідності між різними результатами рішень, які оцінюються через їхню корисність, шкідливість, а також ефективність за критеріями відповідності обраним орієнтирам. Така

концепція використовується у теорії прийняття рішень за умов невизначеності. [2]

Таким чином, ризик — це можливість того, що людські дії чи результати його діяльності призведуть до негативних чи позитивних наслідків, що впливають на людські цінності.

Залежно від причини або джерела виникнення небезпеки ризику поділяються на:

- природні (стихійні сили природи);
- техногенні (небезпеки техносфери);
- соціальні (конфлікти у суспільстві);
- підприємницькі, економічні (економіка, бізнес).

Підходячи до аналізу ризиків та тенденцій розвитку основних природних, техногенних, екологічних небезпек і загроз та їх прогнозу на перспективу необхідно відзначити, що на території України найближчими роками зберігатиметься високий рівень ризику виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Прогнозоване зростання кількості надзвичайних ситуацій різного характеру, що виникають, вести до збільшення шкоди від них, який вже обчислюється в цілому мільярдами гривень на рік. Це суттєво гальмуватиме економічне зростання країни, перехід України до стратегії сталого розвитку. [4]

Слід зазначити, що загальною характерною особливістю природних, техногенних та екологічних небезпек і загроз на сучасному етапі є їх взаємопов'язаний комплексний характер, що виражається в тому, що одне лихо, що виникає, може викликати цілий ланцюжок інших часом більш катастрофічних процесів.

Особливе місце у процесі забруднення атмосферного повітря, води, ґрунту, всієї навколишньої людини природного середовища займає радіоактивне забруднення. За оцінкою фахівців, Україна — найзабрудненіша радіоактивними речовинами країна в Європі. Це результат низки аварій, скидання радіоактивних відходів у довкілля та створення звалищ радіоактивних відходів [1].

Процес скидання рідких та твердих радіоактивних відходів у північних та далекосхідних морях триває.

Все більшої гостроти набуває екологічний аспект техногенних надзвичайних ситуацій: багаторічні зусилля щодо оздоровлення екологічної обстановки в якомусь регіоні зводяться нанівець періодичними аваріями на виробництвах. Однак найбільш гостро проблема посилення наслідків виникає через природно-техногенні надзвичайні ситуації. Це насамперед стосується районів, що зазнають періодичних затоплень внаслідок паводків чи повеней. Тут у зонах затоплення збудовано та продовжується будівництво багатоповерхових будинків, що збільшує концентрацію населення, прокладаються підземні комунікації, функціонують небезпечні виробництва. Все

це призводить до того, що звичайні для тих місць паводки викликають все більш і більше катастрофічні наслідки, що посилюються масовими викидами побутових відходів та отруйних речовин і, як наслідок, до незворотних порушень екології.

Під законодавством у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру слід розуміти систему актів правотворчості державних органів влади, регіональних та органів місцевого самоврядування, спрямованих на захист життєво важливих інтересів особистості, навколишнього природного середовища та антропогенних об'єктів від негативного впливу надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, та їх наслідків [5].

Проаналізувавши законодавство та існуючі ризики виникнення надзвичайних ситуацій основними, на наш погляд, базовими ризиками є природні та техногенні ризики. Цієї позиції дотримується і законодавець, що впливає із назви Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру».

Характеризуючи природні небезпеки та загрози, необхідно наголосити на наступному. На поверхні Землі та в прилеглих до неї шарах атмосфери йде розвиток безлічі найскладніших фізичних, фізико-хімічних та біохімічних процесів, що супроводжуються обміном та взаємною трансформацією різних видів енергії. На території України, що володіє великою різноманітністю геологічних, кліматичних та ландшафтних умов, трапляється понад 30 небезпечних природних явищ.

Серед природних небезпек найбільш руйнівними є: повені, підтоплення, ерозія, землетруси, зсуви, селі, карст, смерчі, сильні заморозки, різні мерзлотні явища.

Особливе занепокоєння викликає та шкода, яка завдається техногенними надзвичайними ситуаціями природному середовищу.

Поняття глобальної екологічної безпеки поки що досить чітко не сформульоване. У широкому значенні безпека — це здатність протистояти загрозам стосовно життя, здоров'я, благополуччя, основних прав людини, джерел життєзабезпечення, ресурсів соціального порядку [4].

Виділяють три головні загрози безпеці:

- військові загрози, такі як глобальна ядерна війна, поширення зброї масового знищення, міжнародні перевезення озброєнь, великі війни та локальні конфлікти;

- економічні та соціальні загрози - масова злидні, що породжує голод, економічні колапси, дестабілізація переміщення живила, надмірне зростання населення та урбанізація, масова міжнародна міграція, маніпуляції з генами, пандемії;

- екологічні загрози - зміни складу атмосфери та наслідки;

- забруднення природних прісних вод, океанів прибережних акваторій;
- втрата лісів та опустелювання; ерозія ґрунтів та втрата родючості земель;
- ризик, пов'язаний із біотехнологією; небезпечні викиди забруднень;
- виробництво, перевезення та застосування токсичних хімічних речовин та матеріалів; передача небезпечних технологій та експорт небезпечних відходів у країни, що розвиваються (екологічна агресія).

Зараз саме існування сучасної цивілізації перебуває під загрозою і потребує вирішення низки глобальних екологічних проблем, що виникли внаслідок антропогенних впливів. [6]

Вперше поняття «екологічна безпека» вживалося в переліку об'єктів екологічних злочинів поряд з такими, як екологічний правопорядок, навколишнє середовище, здоров'я людини та ін. І з цього моменту це поняття набуло широкого застосування в правовій науці, та законодавстві. Але екологічна безпека має лише правове, а й соціальне значення. Правове регулювання екологічної безпеки пов'язане з розділом, що з'явився в екологічному праві, що регулює питання, пов'язані з надзвичайними ситуаціями. Екологічна безпека забезпечується комплексом правових, організаційних, фінансових, матеріальних та інформаційних заходів, призначених для прогнозування, запобігання, ліквідації реальних та потенційних загроз безпеці, пом'якшення їх наслідків. Загроза екологічної безпеки виражає підвищену ймовірність загибелі окремих природних об'єктів, істотного забруднення, отруєння чи зараження довкілля, масштаби якої визначаються з розмірів поразки довкілля, його стійкості, можливості усунення, на життя і здоров'я населення.

Забезпечення екологічної безпеки — система дій щодо запобігання виникненню, розвитку екологічно небезпечних ситуацій та ліквідації їх наслідків, включаючи віддалені.

З наведеного визначення екологічної безпеки можна виділити три її об'єкти: людина, суспільство, навколишнє природне середовище. Питання екологічної безпеки людини та суспільства найбільш доцільно розглядати в контексті екологічних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки, по-перше, екологічна безпека людини та суспільства може забезпечуватись лише в рамках їх екологічних прав та інтересів та, по-друге, у законодавстві мають бути передбачені механізми забезпечення дотримання та захисту цих прав та інтересів.

Екологічну безпеку, можливо розглядати як систему заходів, що усувають загрозу масової загибелі людей внаслідок такої несприятливої антропогенної зміни стану природного середовища на планеті, при якому людина як біологічний вид позбавляється можливості існувати, оскільки не зможе задовольняти свої природно-фізіологічні та соціальні потреби життєдіяльності за рахунок навколишнього матеріального світу.

Аналізуючи наведені визначення, можна назвати, що питання екологічної безпеки країни, підтримки сприятливої екологічної обстановки мають багатоаспектний, комплексний характер.

Загрозу екологічної безпеки може представляти діяльність фізичних та юридичних осіб, а також інших держав, пов'язана з навмисним та ненавмисним впливом на навколишнє середовище, а також стихійні природні процеси та явища.

При цьому основними об'єктами екологічної безпеки є: особистість з її правом на добрий стан здоров'я та сприятливе для життя навколишнє природне середовище; суспільство з його матеріальними та духовними цінностями, що залежать від екологічного стану країни; природні ресурси та природне середовище як основа сталого розвитку суспільства та благополуччя майбутніх поколінь [2].

Основним суб'єктом забезпечення екологічної безпеки є Держава, яка здійснює свої функції у цій галузі через органи національної законодавчої, виконавчої та судової влади. Суб'єктами забезпечення екологічної безпеки є також юридичні та фізичні особи, у тому числі громадяни, організації та об'єднання, які мають права та обов'язки щодо забезпечення екологічної безпеки відповідно до національного законодавства Держави.

Результатом надзвичайних ситуацій є шкода, що завдається ними, шкода. Ця шкода виражається через наслідки природного та техногенного лиха, під якими розуміється результат впливу вражаючих та інших факторів, що супроводжують лихо, на людину, об'єкти економіки, соціальну сферу, навколишнє природне середовище, а також зміни обстановки, що сталися внаслідок цього.

Надзвичайні ситуації природного, техногенного та екологічного характеру класифікуються за різними ознаками, що описують ці явища з різних характерних сторін їхньої природи та властивостей.

Для практичних потреб загальну класифікацію надзвичайних ситуацій, як правило, здійснюють за типами надзвичайних подій, що лежать в їх основі, їх джерелами, найважливішими показниками їх прояву. Крім основної ознаки при здійсненні класифікації нерідко використовують ознаки приналежності, причинності та масштабу [4].

Говорячи про класифікацію надзвичайних ситуацій природного, техногенного характеру, слід зазначити, що важливими особливостями процесів виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій є різноманіття та неповторність їх прояви, динаміка яких може бути умовно представлена у вигляді ряду типових стадій розвитку.

На першій стадії виникнення надзвичайної ситуації утворюються та наростають передумови до виникнення природного, техногенного чи екологічного лиха, накопичуються відхилення від нормального стану чи процесу.

На другій стадії відбувається ініціювання природного, техногенного або екологічного лиха та подальший розвиток процесу надзвичайної події, під час якого впливає на людей, об'єкти економіки, інфраструктури та природне середовище.

На третій стадії здійснюється ліквідація наслідків природного, техногенного чи екологічного лиха, ліквідація надзвичайної ситуації. Цей період деяких випадках може починатися до завершення першої стадії. Ліквідація надзвичайної ситуації закінчується, як правило, з переходом постраждалої території, її господарських та соціальних структур та населення на повсякденний режим життєдіяльності.

На четвертій стадії здійснюється ліквідація довгострокових наслідків природного, техногенного чи екологічного лиха. Вона має місце лише тоді, коли наслідки цих надзвичайних подій вимагають для своєї повної ліквідації тривалих зусиль, які є важливою складовою соціально-економічної діяльності щодо забезпечення стабільності та розвитку відповідного регіону [5].

**Висновки.** Очевидно, що сьогодні на території будь-якого регіону України, мають місце небезпеки та загрози різного характеру, які зумовлюють необхідність вжиття заходів щодо захисту від них населення та територій. Планування та реалізація цих заходів щодо захисту населення та територій вимагають, перш за все, виявлення небезпек та загроз, їх характеру, ступеня ризику для конкретних територій, що дозволить сконцентрувати зусилля на найбільш небезпечних напрямках.

Ефективним механізмом забезпечення безпеки населення та територій з урахуванням ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру є формування та реалізація законодавства, державних та регіональних цільових програм, програм міжнародного науково-технічного співробітництва. Це дозволило накопичити в Україні значний досвід у галузі превентивних заходів зниження небезпеки природних та техногенних катастроф, а також запропонувати низку ініціатив, спрямованих на підвищення ролі та ефективності міжнародної стратегії у цій сфері.

Наведене вище дозволяє вважати, що поки громадянське суспільство не стане третім, альтернативним до бізнесу та держави, сектором, що забезпечує якість життя населення, включаючи безпеку, у тому числі й ризик виникнення надзвичайних ситуацій, багато проблем України не вирішити.

Зростання (децентралізація) значення місцевого та територіального самоврядування України - основа створення законодавчих і нормативно-правових документів. З її допомогою деталізуються процедури участі громадянськості у прийнятті рішень щодо розміщення та спорудження небезпечних об'єктів тощо. Здійснюється реалізація інших інвестиційних проектів на підконтрольній органам самоврядування території.

### Список використаних джерел:

1. Андреев С. О. Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новацій // Стратег. пріоритети. 2015. № 4 (37). С. 24–28.
2. Буравльов Є. П., Гетьман В. В. Управління техногенною безпекою України ; за ред. В. П. Горбуліна. Київ : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2006. 248 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь, 2002. 1440 с.
4. Іванюта С. П. Запровадження сучасних підходів для зниження ризику природних катастроф в Україні // Стратег. пріоритети. 2016. № 1 (38). С. 110–117.
5. Кулеба О. М. Системно-правова характеристика управління цивільним захистом в Україні // Адміністр. право і процес. 2014. № 2 (8). С. 238–245.
6. Клименко Н.Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. наук з : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління”. Київ. 2008. С. 1-16.

### References:

1. Andreiev S. O. Tsyvilnyi zakhyst yak napriam derzhavnoi polityky z pytan natsionalnoi bezpeky: analiz zakonodavchykh novatsii / S. O. Andreiev // Strateh. priorytety. – 2015. – № 4 (37). – S. 24–28.
2. Buravlov Ye. P. Upravlinnia tekhnohennoi bezpekoiu Ukrainy / Ye. P. Buravlov, V. V. Hetman ; za red. V. P. Horbulina. – Kyiv : In-t probl. nats. bezpeky, 2006. – 248 s.
3. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i holov. red. V. T. Busel. – Kyiv ; Irpin, 2002. – 1440 s.
4. Ivaniuta S. P. Zaprovadzhennia suchasnykh pidkhodiv dlia znyzhennia ryzyku pryrodnykh katastrof v Ukraini / S. P. Ivaniuta // Strateh. priorytety. – 2016. – № 1 (38). – S. 110–117.
5. Kulieba O. M. Systemno-pravova kharakterystyka upravlinnia tsyvilnym zakhystom v Ukraini / O. M. Kulieba // Administr. pravo i protses. – 2014. – № 2 (8). – S. 238–245.
6. Klymenko N.H. Osoblyvosti derzhavnoho upravlinnia v umovakh nadzvychnykh sytuatsii: teoretychnyi ta istorychnyi aspekty : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand.. nauk z : spets. 25.00.01 “Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia”// Kyiv. 2008. С. 1-16.

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-43  
УДК 351.741

*Владимиров М.В., к.держ.упр., ХНУВС, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-0519-9405*

*Vladymyrov M., PhD of Public administration Associate Professor of Fire  
Training, Kharkiv National University of Internal Affairs*

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРАВА ЗАСТОСУВАННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ, ЯК ЗАХОДУ ПРИМУСУ З БОКУ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

### THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE LAW OF APPLICATION OF FIREARMS AS A MEASURE OF COORDINATION BY THE STATE BY BODIES OF INTERNAL AFFAIRS

*У статті розглянуто сутності та зміст права застосування вогнепальної зброї органами внутрішніх справ, її цілі, ролі й місця в системі управління, що дозволяє визначити рівні можливого застосування вогнепальної зброї, як одного з видів примусу та впливу на громадянське суспільство, а також виділити її суб'єкти та об'єкти - визначити всіх учасників такого процесу, та вплив на великі соціальні групи з метою дотримання законності у суспільстві.*

**Ключові слова:** *вогнепальна зброя, використання вогнепальної зброї, використання зброї як примус, право застосування зброї.*

*The article considers the essence and content of the right to use firearms by law enforcement agencies, their goals, roles and places in the management system, which allows to determine the levels of possible use of firearms as a form of coercion and influence on civil society. projects and objects - to identify all participants in such a process, and the impact on large social groups in order to comply with the rule of law in society.*

**Key words:** *firearms, use of firearms, use of weapons as coercion, right to use weapons.*

**Постановка проблеми.** Одним з центральних органів виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, є  
368



Національна поліція України. Варто звернути увагу на те, що поліцейський на всій території країни незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів із метою рятування людей, надання допомоги особам які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції. Зазначене свідчить про те що працівник поліції повинен бути постійно готовим до професійного втручання в ту чи іншу ситуацію, яка виникає як під час виконання ним службових обов'язків, так і поза ними. Особливо це стосується патрульних поліцейських, які першими реагують на повідомлення про правопорушення, а також враховуючи їх цілодобове несення служби.

Безумовно, не всі правопорушення патрульним поліцейським вдається припинити без застосування спеціальних засобів. Тому під час виконання обов'язків з охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічної безпеці та порядку або припинення їх порушення працівники поліції застосовують у межах їх компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу. Найбільш суворим заходом примусу є застосування вогнепальної зброї, у зв'язку із цим вкрай важливим є дотримання вимог законодавства працівниками поліції з метою недопущення перевищення повноважень та завдання шкоди. Зазначене актуалізує дослідження нормативно-правового регулювання відносин у сфері застосування поліцейських заходів примусу та вогнепальної зброї під час виконання працівниками національної поліції службових функцій.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення повноти, ефективності правового регулювання відносин у сфері застосування поліцейських заходів примусу та зброї працівниками поліції.

**Виклад основного матеріалу.** Суспільні відносини настільки різноманітні й суперечливі, що вимагають загального регулювання для виключення хаотичності та беззаконня в них, а це, у свою чергу, диктує необхідність утворення права та визначення для нього чіткого та визначеного поняття. Право – складне, багатопланове, соціальне явище, що безперервно розвивається, тому і визначенню воно подається насилу. «У кожній із спроб за рамками дефініції завжди залишалися якісь істотні сторони і ознаки тієї життєвої реальності, яку хотіли визначити». [1]

Право застосування вогнепальної зброї також вимагає детального вивчення і відокремленого визначення, але через призму загального поняття. На наш погляд, природу і сутність права застосування вогнепальної зброї як одного з заходів примусу з боку держави не можна пізнати без розгляду її всебічного розгляду. Такий підхід до дослідження обумовлений практикою та логікою розвитку науки. Ми дотримуємося думки, що правові норми є найбільш структурованою підсистемою та в яскра-

вій формі виражають класово-політичну орієнтацію всієї системи соціально-нормативного регулювання, оскільки право регулює суспільні відносини саме у вигляді правових норм.

Тим часом, самі по собі правові норми не можуть набути диспозитивності без наказу певної владної структури, здатної норми визначити, упорядкувати, закріпити у відповідних правових актах приписи - і забезпечити їх реальну дію. [3] Для суспільства такою структурою є держава, отже, право є сукупністю норм встановлених та санкціонованих державою, причому держава гарантує їх дотримання, для чого встановлює правозаохочувальні, правовідновлювальні та правопримусові заходи, що дозволяє розглядати нормативність права, як явище.

Оскільки право в системі правоохоронної діяльності держави з одного боку, визначається і встановлюється в розпорядженнях, а з іншого боку, воно виконується виходячи з даних розпоряджень, оскільки цим сторонам права потрібно надати чіткі обриси. Поділ права на об'єктивне та суб'єктивне має гносеологічне, пізнавальне походження, бо пов'язане з відображенням у людських поняттях об'єктивної дійсності. Право як норма, закон, державне встановлення, і право як можливість чи уповноваженість суб'єктів діяти відомим чином у рамках закону - ось суть розподілу права на об'єктивне та суб'єктивне. В об'єктивному сенсі право - це законодавство цього періоду у цій країні, при якому вирішальний аспект об'єктивної реальності правових норм полягає в тому, що норми, виникнувши відповідно до суспільної свідомості соціальних сил, що панують у класовому суспільстві, фактично функціонують далі незалежно від чийоїсь індивідуальної свідомості. Право ж у суб'єктивному сенсі - це конкретні права та обов'язки, що виникли у кожному окремому випадку на стороні учасників юридичних відносин.

Саме підкорення правовим вимогам становить сутність процесу реалізації права як сукупності фактичних дій належної поведінки, хоч і утримання від активних правових дій також не є протиправним, але за умови помірності та від скоєння забороняючих дій. [2]

Область належної поведінки позначається як «дозволення», а належна поведінка буде лише у разі дотримання правових норм, отже, дотримання норм, які забезпечують свободу належної поведінки, є юридичним обов'язком кожного суб'єкта права.

За аналогією, наявність обов'язків передбачає їх обов'язкове виконання, не виконання юридичних обов'язків має передбачати юридичну відповідальність, тобто. передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливих наслідків. Навіть якщо індивід не вникає у зміст правових норм, більше того, абсолютно ними не цікавиться, це не звільняє його від обов'язку дотримуватись правил загальності в суспільстві, оскільки «абсолютна свобода одного несе обмеження свободи

іншого».

Через війну, правничий та обов'язки взаємодіють друг з одним, кореспондують одне одному й укладено у розумних межах, тобто. встановлених межах, що відокремлюють користь від можливого заподіяння шкоди

Отже, право впливає на суспільні відносини через дозволи, розпорядження та заборони, тобто. через диспозиції правових і тим самим створює порядок, стійкість, організованість і законність у суспільних відносинах.

Оскільки в диспозиціях правових норм міститься головна вимога правової норми та позначається розпорядження законодавця про те, як суб'єкти повинні поводитися у ситуації, що виникла, зупинимося на них дещо докладніше, що надалі сприятиме більш точному визначенню сутності права застосування вогнепальної зброї. [5]

Приписи позначають область правомірної поведінки, зобов'язують суб'єктів виконувати правові обов'язки, дотримуватися встановлених вимог юридичних норм.

Заборони що позначають область протиправної поведінки та протиправних дій неприпустимих з позиції суспільства. Заборона - це державно-владний наказ, що вказує на неприпустимість певної поведінки під загрозою настання відповідальності, а так само, неодмінна умова нормальної організації та нормального функціонування правоохоронної системи у правовій державі. За допомогою заборон забезпечується закріплення суспільних відносин, визначаються найважливіші сторони державної та цивільної дисципліни, непорушний мінімум моральних вимог, межі дозволеного та недозволеного у поведінці громадян та діях державних органів.

Характерно, що у правовому регулюванні через розпорядження проглядається зв'язок між дозволами і заборонами, суб'єкта позитивно зобов'язують не виходити за межі дозволеного зазначеного у приписах, тобто розпорядженням позначається і дозволяє дію, і водночас заборонене. Отже, правове регулювання характеризується взаємопроникненням і взаємодією загального і конкретного - якщо правопорядком встановлено загальний дозвіл, йому кореспондують конкретні заборонні нормативні розпорядження; і навпаки, якщо правопорядком запроваджено загальну заборону-принцип, його корелятом є конкретні норми. Об'єктивна ж реальність життєвих умов у суспільстві така, що далеко не кожна людина діє на основі встановлених правил. [1]

Протиправна поведінка, є результатом мутації права в особистому баченні правопорушника через його егоїстичні інтереси. Якщо особисті інтереси суб'єкт протиставляє загальноприйнятим інтересам, власне, вимогам правових норм встановлених державою, і висловлює в конкретній

протиправній дії, держава має захистити загальноприйняті інтереси. Отже, протиправна поведінка диктує необхідність утворення права примусу правових установлень, а посягання на права та свободи диктує необхідність утворення права на ефективний захист від зазіхань.

Норма що наказує суб'єктам заборону протиправної поведінки, об'єктивно «породжує» іншу правову норму, яка наказує не допустити цю поведінку чи припинити вже що відбувається, чого за певних обставин можна домогтися лише використовуючи державний примус.

Теоретично права державного примусу розглядається, передусім, як спосіб організації вольових устремлінь суб'єктів із підпорядкування державної волі, свого роду потенція несприятливих наслідків у разі порушення норм права. Предметно примус визначається як процес на керований об'єкт із єдиною метою примусити його до належної поведінки методами, зазначеними у законі.

Ми поділяємо точку зору авторів, які вважають, що правопорушення, що не викликало реакції з боку держави, що виявилось у виникненні юридичної відповідальності, здатне провокувати нові правопорушення, а це підриває ідею законності та усі досягнення державного регулювання.

Регулювання суспільних відносин у сфері управлінської, виконавчої та розпорядчої діяльності держави здійснюється через норми адміністративного права, які організують та впорядковують дані відносини у зазначеній сфері. Диспозиція в них викладається переважно як права, правомочності, дозволи або у вигляді розпоряджень, обов'язків, а також заборони та обмеження. [4] Ефективність впливу адміністративно-правових норм, як і всіх галузей права, проявляється у реалізації через дотримання, виконання, використання і застосування.

Адміністративно-правове регулювання має державний характер, тому виконання, застосування та дотримання правил, визначених нормами адміністративного права, гарантується у разі потреби заходами адміністративного примусу.

Примус - це спосіб впливу держави на свідомість та поведінку осіб, які здійснюють антигромадські вчинки, що виражається у встановлених правовими актами негативних наслідків морального, матеріального та фізичного характеру, що мають на меті припинення правопорушень, виправлення та перевиховання правопорушників, а також попередження нових правопорушень.

Примус здійснюється через застосування встановлених законом примусових заходів, підставою їх застосування служить наступ передбачених законом певних умов, що з протиправним діянням.

Заходи адміністративного примусу відображають правоохоронний вплив права на суспільні відносини, який полягає в тому, що їх встановлення та застосування забезпечує нормальний розвиток суспільних

відносин, реальне здійснення прав та законних інтересів, усуває перешкоди спричинені неправомірною поведінкою, та припиняє правопорушення, карає за нього, відновлює порушений порядок. Таким чином, застосування заходів адміністративного примусу є не що інше, як певна адміністративно-правова форма охорони правопорядку. [5]

З інтересів усього суспільства, тобто. його об'єктивних потреб, держава примусом змушує індивіда відмовитися від протиправної поведінки, тим самим ставлячи правопорушника у такі умови, за яких у нього немає вибору для обрання іншого варіанту поведінки, крім як варіанта – підкоритися вимогам норм права. В основі такого підпорядкування мається на увазі страх перед несприятливими наслідками.

Проте практика реалізації показує, що низка індивідів здатна навіть під загрозою покарання не відмовлятися від протиправних дій, для реалізації своїх протиправних дій зазначені суб'єкти йдуть на насильство по відношенню до інших суб'єктів. У структурі злочинності продовжують домінувати тяжкі та особливо тяжкі злочини, вони становлять майже 60%.

Характер примусової міри визначається в кожному конкретному випадку видом суспільних відносин і різнохарактерністю зазіхань на них, отже, виникає необхідність застосування різних заходів примусу, які відрізняються один від одного за своїм змістом, підставами і порядком реалізації. Відповідно до цього держава змушена діяти адекватно насильству та передбачати у примусі особливий захід, що включає законний насильницький характер. Специфічність і важливість такого заходу полягає в юридичному вирішенні заподіяння шкоди правопорушнику при припиненні його протиправних дій, якщо припинити протиправне діяння без заподіяння шкоди неможливо.

Насильницька сторона примусу до дотримання встановлених розпоряджень породжується умовами та ступенем небезпеки суспільно небезпечного діяння та необхідністю його припинення. «Протиправне посягання означає, що воно відноситься до розряду злочинів або адміністративних правопорушень і становить небезпеку заподіяння шкоди суспільству чи особистості. Тому запобігання суспільній шкоді шляхом заподіяння шкоди посягаючому законодавець вважає правомірним», зокрема і фізичну шкоду.

Щодо викладеного вважаємо, що значне місце у системі примусових заходів займають заходи адміністративного припинення. Генезис запобіжного заходу полягає в потребі захистити законні інтереси, припинити протиправне діяння, ліквідувати загрозу, при цьому характер запобіжних заходів, їх масштаб, інтенсивність повинні бути достатніми для виконання цієї мети. Відповідно, сутність запобіжних заходів полягає в примусовому припиненні загрози вчинення або безпосереднього вчинення суспільно небезпечних діянь. [2]

Серед таких заходів об'єктивно необхідною є застосування сили. Посягання на права і свободи, що переломилося у свідомості та волі всього суспільства, об'єктивно викликає захист, який суспільство владно виражає у формі застосування сили як юридично реального явища, що реалізує правове примус, а умови розвитку нашого суспільства поки що не дозволяють відмовитися від даного заходу примусу.

Таким чином застосування сили, як міра примусу, є способом захисту суспільства від протиправних посягань, способом ліквідації загрози особистої безпеки людини та безпеки держави, коли іншими способами запобігти суспільно небезпечному діянню та затримати правопорушника неможливо.

Загальне у застосуванні фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї полягає в тому, що вони є насильницькими, передбачають заподіяння фізичної шкоди правопорушнику та застосовуються тоді, коли ненасильницькі засоби не забезпечують виконання норм, передбачених правом. Однак вони, у свою чергу, суттєво відрізняються за ступенем заподіяння шкоди об'єкту застосування.

У зв'язку з цим право застосування фізичної сили та (або) спеціальних засобів використовується у тих випадках, коли цього цілком достатньо для припинення протиправного діяння із заподіянням найменшої фізичної шкоди об'єкту застосування.

Висновки. З вищевикладеного напрошується висновок, що з природи примусу і виходить природа права застосування вогнепальної зброї. Використання такого права обумовлено ступенем небезпеки правопорушення тяжкого, часто необоротні наслідки. На виділення такого права та закріплення його в законі держави зверталася увага ще у 18 столітті: «Забезпечення прав людини та громадянина тягне за собою необхідність застосування збройної сили; ця сила, отже, встановлено інтересах всіх, а чи не приватних інтересах тих, кому вона довірена».

Вважається, що підставою для застосування вогнепальної зброї є настання певних умов, пов'язаних із протиправними діяннями суб'єкта, які полягають у реальній небезпеці неприпустимої для суспільства, і знайшли своє відображення у правових приписах-заборонах.

Такі розпорядження-заборони мають не наступальний, а запобіжний, правоохоронний та правозахисний характер що реалізовує держава. Характерною та відмітною ознакою підстав для застосування вогнепальної зброї є саме явна небезпека особистої або суспільної безпеки, що полягає в такому порушенні права, яке виражається у прямому зазіханні на нього та веде до тяжких наслідків. Таке посягання має бути припинено негайно, оскільки найменше зволікання може призвести до необоротних наслідків, у зв'язку з цим зазіхання має вважатися прямим (явним) вже з стадії загрози його вчинення. Одна з особливостей застосування вогнепальної зброї якраз і

полягає у «блискавичній» реалізації примусу. Одностайна думка вчених - жодної іншої зброї, рівної за ефективністю вогнепальної.

### **Список використаних джерел:**

1. Кікінчук В. Ю. Форми взаємодії національної поліції з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки та порядку в державі. *Право.ua*. № 1. 2017. С. 81-86.
2. Коваленко А. В. Взаємодія поліції з іншими суб'єктами протидії злочинності. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2018. № 4 (Ч. 1). С. 50-53.
3. Лебедева Н. В. Проекти взаємодії поліції з населенням як засіб реалізації інституту партнерства в Європі. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 115-120
4. Панова О. О. Суб'єкти забезпечення публічної безпеки в Україні. *Правова наука і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції: матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 24- 25 трав. 2019 р.)*. Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ. Суми: Видавничий дім «Ельдорадо», 2019. С. 90-92.
5. Черепненко О. Я. Взаємодія підрозділів ОВС з іншими силовими структурами, державними та громадськими організаціями при ліквідації масових заворушень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 957–962.

### **References:**

1. Kikinichuk V. Yu. Formy vzaiemodii natsionalnoi politsii z inshymy subiektamy zabezpechennia publichnoi bezpeky ta poriadku v derzhavi. *Pravo.ua*. № 1. 2017. S. 81-86.
2. Kovalenko A. V. Vzaiemodiia politsii z inshymy subiektamy protydii zlochynnosti. *Pivdennoukrainskyi pravovyi chasopys*. 2018. № 4 (Ch. 1). S. 50-53.
3. Liebedieva N. V. Proekty vzaiemodii politsii z naseleнням yak zasib realizatsii instytutu partnerstva v Yevropi. *Pravo i suspilstvo*. 2018. № 4. S. 115-120
4. Panova O. O. Subiektu zabezpechennia publichnoi bezpeky v Ukraini. *Pravova nauka i derzhavotvorennia v Ukraini v konteksti pravovoi intehratsii: materialy KhII Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Sumy, 24- 25 trav. 2019 r.)*. Sumska filiia Kharkivskoho natsionalnogo universytetu vnu-trishnikh sprav. Sumy: Vydavnychiy dim «Eldorado», 2019. S. 90-92.
5. Cherepnenko O. Ya. Vzaiemodiia pidrozdiliv OVS z inshymy sylo-vymy strukturamy, derzhavnymy ta hromadskymy orhanizatsiiamy pry likvidatsii masovykh zavorushen. *Forum prava*. 2011. № 2. S. 957–962.

*Клочко А.М., д.ю.н., проф., ХНУВС, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6898-964X,*

*Борисова Л.В., к.ю.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-6554-1949,*

*Закора О.В., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-9042-6838,*

*Фещенко А.Б., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-4869-6428*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Professor, Vice-Rector, Kharkiv  
National University of Internal Affairs, Kharkiv,*

*Borysova L., Ph.D in Law Sciences, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Zakora A., Technical Ph.D in Law Technical, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Feshchenko A., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## ПРІОРИТЕТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ЦИ- ВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

### PRIORITY TRENDS IN CIVIL PROTECTION REFORM

*У статті досліджено тенезу становлення та трансформації механізмів реформування управління у сфері цивільного захисту, зокрема щодо запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та сучасною системою цивільного захисту, що встановлюється стратегією національного розвитку України на період до 2030 року. Відзначено питання міжнародного співробітництва України на напрямку цивільного захисту з Європейським Союзом, ООН, НАТО, у рамках Частково відкритої угоди Ради Європи з питань запобігання, захисту та надання допомоги у разі великих природних та техногенних катастроф, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі тощо. Показано, що забезпечення екологічної безпеки реалізується заходами зменшення вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, попередженням та ліквідацією наслідків*



*природних стихійних лих, які є загрозою життю, здоров'ю населення та навколишньому середовищу. Розглянуто напрямки дальшого розвитку сфери цивільного захисту на сучасному етапі державотворення у контексті децентралізації влади та європейської інтеграції України, зокрема виконання заходів функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в режимі надзвичайної ситуації та режимі підвищеної готовності, взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, аварійно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту і місцевої пожежної охорони, надання методичної допомоги громадам в організації місцевої добровільної пожежної охорони. Визначена доцільність розробки стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки – об'єднаної територіальної громади.*

**Ключові слова:** *цивільний захист, управління у сфері цивільного захисту, міжнародне співробітництво, надзвичайні ситуації техногенного характеру, природні стихійні лиха. реформування системи цивільного захисту, децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади.*

*Priority trends for further reform of public administration in the field of civil protection are analyzed, in particular for the introduction of man-made and fire safety management system based on risk management of natural and man-made emergencies and modern civil protection system established by Ukraine's national development strategy until 2030 . The issues of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection with the European Union, UN, NATO, within the framework of the Partial Open Agreement of the Council of Europe on prevention, protection and assistance in case of major natural and man-made disasters, the Organization for Security and Cooperation in Europe. It is shown that ensuring environmental safety is implemented by measures to reduce the likelihood of emergencies of man-made nature, prevention and elimination of natural disasters that threaten life, health and the environment. The directions of further development of the sphere of civil protection at the present stage of state formation in the context of decentralization of power and European integration of Ukraine are considered. - rescue units of the Operational and Rescue Service of Civil Defense and Local Fire Protection, providing methodological assistance to communities in the organization of local voluntary fire protection. The expediency of developing standards of organizational and legal support for all subjects of the EDCS, starting from the lowest level - the united territorial community.*

**Key words:** *civil protection, management in the field of civil protection, international cooperation, emergency situations of man-made character, natural natural disasters. Reforming a system of civil protection, decentralization, local self-government, combined territorial communities.*

**Постановка проблеми.** 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент рівночасно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зробивши крок до членства у європейській спільноті, Україна має забезпечувати функціонування системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Імплементация Угоди про асоціацію у сфері «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» сприяє досягненню Цілей сталого розвитку повинна забезпечуватися функціонуванням системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та сучасною системою цивільного захисту, а саме комплексною системою моніторингу, методологічними основами збору, обробки, зберігання та оприлюднення даних моніторингу стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури, обміном інформацією та розробленням колегіальних рішень для посилення стійкості системи управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту, альтернативних механізмів оповіщення про надзвичайні ситуації з урахуванням ризиків, розробленням стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки – об'єднаної територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різні аспекти реформування управління у сфері цивільного захисту на сучасному етапі українського державотворення знайшли своє відображення в працях М. Андрієнка, В. Андрієнкова, О. Бабаджанової, О. Барило, С. Домбровської, О. Євдіна, В. Костенка, Р. Кравченка, А. Рогулі, Є. Романченка, В. Садкового, О. Труша та інших.

**Постановка завдання.** Обґрунтування напрямків подальшого розвитку сфери цивільного захисту у контексті децентралізації влади та європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** У Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287) вперше зазначено, що розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, 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 надзвичайних ситуацій.

У вересні 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у

Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року, на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку та 169 завдань. Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Для встановлення стратегічних рамок національного розвитку України на період до 2030 року на засадах принципу «Нікого не залишити осторонь» було започатковано інклюзивний процес адаптації Цілей сталого розвитку.

Основні принципи побудови такої системи містить Сендайська рамкова програма зменшення ризиків надзвичайних ситуацій<sup>1</sup> (надалі – СРП). Згідно документу «Тлумачення Сендайської Рамкової Програми зі зменшення ризиків НС» («Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030») визначаються напрямки вдосконалення національного законодавства у сфері управління ризиками НС та цивільного захисту. Програма містить в собі найсучасніші ідеї та моделі управління ризиками та системами цивільного захисту, передбачає багаторівневе управління ризиками, побудована із розумінням збереження людського життя та збереження навколишнього природного середовища як основних цінностей.

Євроатлантичний центр координації реагування на катастрофи (EADRCC) координує допомогу у разі катастрофи в країні – члені РСАП і несе відповідальність за постійне утримання організації та процедур EADRCC в цілковитій готовності відреагувати на надзвичайну ситуацію. Співпрацю з підготовки і реагування на катастрофи в НАТО називають Цивільним плануванням на випадок надзвичайних ситуацій. Ефективне реагування на катастрофи в рамках Партнерства заради миру передбачає координацію транспортних служб, медичних ресурсів, зв'язку, засобів додання наслідків катастроф та інших цивільних ресурсів.

Усі країни несуть індивідуальну відповідальність за наявність на національному рівні планів подолання надзвичайних ситуацій, але потенційний масштаб і транскордонний характер деяких катастроф роблять необхідними здатність ефективно реагувати на прохання про допомогу, співпрацю і планування на міжнародному рівні. Розробляючи плани дій на різні випадки, відповідні процедури і необхідне обладнання, а також

---

<sup>1</sup> 8 березня 2015 року в місті Сендай у Японії Третьою всесвітньою конференцією ООН зі зниження ризику надзвичайних ситуацій було прийнято Сендайську рамкову програму (2015–2030), яка являє собою 15-тирічний добровільний незобов'язальний договір, що окреслює план широких, орієнтованих на людину, заходів щодо зниження ризиків стихійних лих.

спільно тренуючись і навчаючись, країни – члени НАТО і партнери отримали можливість ефективно координувати через EADRCC допомогу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

З 1997 року відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння з питань цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій і готовності до катастроф велика увага співпраці зосереджена на допомозі Україні краще підготуватись до таких надзвичайних ситуацій і більш ефективно долати їх наслідки. Результатом цієї угоди стали численні практичні заходи, зокрема пілотний проект із запобігання повеням та ліквідації їх наслідків у карпатському регіоні, широкомасштабні польові навчання EADRCC в Україні.

Комітет з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій (SCEPC) дедалі більше уваги приділяє тим аспектам науково-технічного розвитку, які пов'язані з безпекою у сферах, визначених як важливі для спільної безпеки міжнародного співтовариства. З 1995 року на основі Інтернету діє Клірингова система CCMS, що сприяє доступу до екологічних баз даних та дає учасникам можливість отримувати, організовувати, зберігати і розповсюджувати екологічну інформацію, яка цікавить усіх.

Технічні звіти про пілотні дослідження і проекти CCMS публікуються, а інформація, пов'язана з діяльністю CCMS, розповсюджується через відповідну веб-сторінку [1].

Станом на сьогодні, Україна перебуває на першому місці серед країн-партнерів Альянсу за кількістю наукових проектів та обсягом їх фінансування в рамках програми НАТО / Партнерство заради миру: «Наука заради миру та безпеки» (програма НЗМБ). Галузі, в яких реалізуються в Україні проекти в рамках Програми НАТО «Наука заради миру і безпеки» такі:

- захист від хімічних, біологічних, радіологічних та ядерних речовин;
- технології виявлення;
- кіберзахист та застосування передових технологій у царині безпеки;
- безпека довкілля.

Ряд систем інформації та зв'язку (CIS) взаємодіє з національними фіксованими і мобільними мережами, покриваючи всю територію НАТО, і забезпечує зв'язок між штаб-квартирою НАТО в Брюсселі, усіма штабами інтегрованої військової командної структури, столиць держав і національних військових командувань. Служба інформаційних систем штаб-квартири НАТО (ISMS) забезпечує інформаційні системи Північноатлантичної ради, Комітету оборонного планування і Військового комітету.

Розширення міжнародного партнерства, міжнародна співпраця по СРП та виконанню міжнародних зобов'язань (Угоди про асоціацію з ЄС) потребує розробки змін до законодавства у відповідність до законодавства ЄС та міжнародних стандартів, та зміна пріоритетів на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище і зменшення жертв серед населення. Протягом 2018-2019 років на офіційному сайті Державної служби з надзвичайних ситуацій України з'явилися проекти двох документів – проект Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій та проект Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій. Розглянувши проекти зазначених нормативних актів через призму першого пріоритету Сендайської рамкової програми, актуально:

1. При реформуванні організаційно-правової структури у цивільному захисті України та відповідності цих змін міжнародним стандартам важливо уникати понятійних неузгодженостей і поступового приведення української термінологічної бази у відповідність до міжнародної термінології. Наприклад, КЦЗУ дає базову термінологію поняття ризиків, розділення ризиків на природні та ризики техногенних катастроф, оперує поняттями «надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру» та «реагування на надзвичайні ситуації». Міжнародні документи, ЕСНО Factsheet – Disaster Risk Reduction, IOM in Disaster Risk Reduction and Resilience Natural Hazards, UnNatural Disasters, СРП оперують поняттям «катастрофа».

2. Підрозділи з питань цивільного захисту, що утворюються при об'єднанні територіальних громадах та на відповідних старостинських округах, при реформуванні системи цивільного захисту в умовах децентралізації потребують окремої уваги: значна кількість повноважень має перейти на рівень найменшої адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади. Для забезпечення належного функціонування цієї ланки системи ЦЗ необхідно здійснити низку кроків, у тому числі організаційно-правових, зокрема, здійснити нормативне закріплення функцій та повноважень та порядку взаємодії між ДСНС та добровільними пожежними формуваннями, що створюються на рівні ОТГ. На 1 січня 2019 р. в Україні органами місцевого самоврядування вже утворені 1 тис. 223 місцевих пожежно-рятувальних підрозділи, з яких 388 – в ОТГ. Тільки упродовж 2018 р. утворено 50 місцевих пожежних команд. За розрахунками ДСНС, додатково необхідно утворити 1 тис. 79 місцевих пожежних команд. Триває активне створення місцевих пожежних команд в усіх регіонах України, адже це дозволить розпочинати

рятування людей і гасіння пожежі не пізніше ніж через 10–20 хвилин з моменту виклику (враховуючи те, що понад 40 % усіх пожеж відбуваються в сільській місцевості) [2].

3. У розумінні СРП інвестування включає в себе: фінансові ресурси для збільшення стійкості потенціалу, розробку стратегій, планів, нормативних актів у відповідних секторах з урахуванням чинників, які впливають на потенціал громади та держави. Затверджена Державна цільова екологічна програма матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 роки (постанова КМУ від 12.05.21 № 465) дозволить здійснити поетапне технічне оснащення державної системи гідрометеорологічних спостережень та радіаційного моніторингу, спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища. 11.03.21 у МВС відбулося підписання Протоколу про наміри між ДСНС і компанією «BARON - Critical Weather Intelligence» (США) про співробітництво у сфері гідрометеорологічної діяльності. Співпраця має на меті повністю реформувати гідрометеорологічну систему держави, яка не оновлювалася з 70-х років минулого століття. Очікується, що в Україні з'явиться близько 13 великих радарів, а також кілька тисяч спеціальних датчиків, які дозволять використовувати ранній, вірогідний і швидкий прогнози небезпечних погодних та природних явищ для запобігання та завчасного реагування на можливі надзвичайні ситуації та катастрофи. Від співробітництва з американськими партнерами ДСНС очікує на модернізацію гідрометеорологічних постів – морських та повітряних, щоб мати змогу оперативного прогнозувати всі природні явища, що дозволить забезпечити завчасне доведення сигналів про небезпечні стихійні явища до населення та зменшити людські втрати. Впровадження сучасної гідрометеорологічної системи «дозволить суттєво зменшити збитки від погодних та природних явищ в різних галузях економіки держави (за оцінками Світового Банку, середній економічний ефект може досягати до \$130 млн. в рік), а також буде використовуватися і у військових технологіях. Після схвалення проекту як на рівні українського парламенту, так і в США, за 2-3 роки планується повністю розгорнути таку систему в державі. «Eximbank» США підтвердив готовність надати фінансову підтримку в реалізації цього проекту [3].

4. Навчання в сфері цивільного захисту має формувати комплекс знань у сфері ЦЗ, моніторингу НС та оцінки отриманої інформації, розуміння системи управління ризиками природних та техногенних катастроф та подальше використання цих знань для підвищення рівня готовності до НС. На території України 37 працівників пожежно-рятувальних підрозді-

лів для забезпечення місцевої пожежної охорони пройшли відповідну підготовку на базі навчальних підрозділів ДСНС [3].

Підготовка у сфері цивільного захисту за сучасною системою навчання «тренери для тренерів». Така система передбачає реалізацію національної навчальної програми для інструкторів (тренерів) з цивільного захисту на усіх рівнях ЄДСЦЗ, які отримують знання у сфері цивільного захисту у відповідності до найновіших методів та тем у сфері цивільного захисту. Після проходження навчання ці тренери навчають тренерів районного рівня, які у подальшому реалізують програми навчання на рівні району, та, у подальшому, тренування населення ОТГ.

У рамках співробітництва з НАТО, ЄС, ООН та іншими міжнародними організаціями: з 26-27.05.21 представники ДСНС взяли участь у командно-штабних навчаннях з відпрацювання дій ЦОВВ в умовах надзвичайної ситуації в рамках Програми ЄС щодо попередження, готовності та реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру для країн східного партнерства ЄС (PPRD East III); з 20-23.09. 21 в м. Охрид, Північної Македонії сили і засоби ДСНС взяли участь у міжнародних навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія 2021»; з 20-23.09.21 проведено в Україні спільних з НАТО командно-штабних навчань з протидії гібридним загрозам критичній інфраструктурі у Чорноморському регіоні «Непорушна стійкість» (м. Одеса) [3].

У цілодобовому режимі оперативно-черговою службою ДСНС здійснюється інформаційна взаємодія з Євроатлантичним координаційним центром НАТО з реагування на природні лиха та катастрофи (EADRCC) та Координаційним центром реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) з метою надання або залучення гуманітарної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій, спричинених катастрофами техногенного та природного характеру у разі отримання запитів про допомогу.

**Висновки.** Доведено доцільність упровадження в сучасну модель цивільного захисту в Україні європейського досвіду. Важливим чинником подальшого забезпечення комплексної протидії НС та мінімізації їх наслідків є: підвищення готовності до надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, що повинно забезпечуватися розвитком державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС; технічне переоснащення сучасною технікою, аварійно-рятувальними засобами та спеціальним обладнанням сил цивільного захисту, що входять до складу системи ДСНС; участь фахівців та команд ДСНС у міжнародних навчаннях, семінарах, тренінгах та інших навчально-практичних заходах у рамках співробітництва з НАТО, ЄС, ООН та іншими міжнародними організаціями.

ми; зважаючи на вибір стратегічного курсу на євроінтеграцію актуальною є результативність реформи децентралізації влади та чіткого розподілу функцій у галузі цивільної оборони між органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Довідник НАТО Public Diplomacy Division NATO 1110 Brussels, Belgium, 2006. URL: <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-ukr-2006.pdf>.

2. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад (друга редакція). 2017. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/DSNS.html>.

3. Інформація про виконання заходів Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік (станом на 30 червня 2021 року). URL: <https://dazv.gov.ua/diyalnist/spivrobotnytstvo-z-nato/informatsiya-pro-vikonannya-zakhodiv-richnoji-natsionalnoji-programi-pid-egidoyu-komisiji-ukrajina-nato-na-2021-rik-standom-na-30-chervnya-2021-roku.html>.

#### **References:**

1. NATO Public Diplomacy Division NATO Handbook 1110 [Dovidnyk NATO Public Diplomacy Division NATO 1110]. Brussels, Belgium, 2006. URL: <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-ukr-2006.pdf>.

2. Methodical recommendations for local self-government bodies on the organization and provision of fire safety on the territory of the united territorial communities (second edition) [Metodychni rekomendatsiyi dlya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya shchodo orhanizatsiyi ta zabezpechennya pozhezhnoyi bezpeky na terytoriyi ob"yednanykh terytorial'nykh hromad (druha redaktsiya)]. 2017. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/DSNS.html>.

3. Information on the implementation of the Annual National Program under the auspices of the NATO-Ukraine Commission for 2021 [Informatsiya pro vykonannya zakhodiv Richnoyi natsional'noyi prohramy pid ehidoyu Komisiyi Ukrayina – NATO na 2021 rik] (as of 30 June 2021). URL: <https://dazv.gov.ua/diyalnist/spivrobotnytstvo-z-nato/informatsiya-pro-vikonannya-zakhodiv-richnoji-natsionalnoji-programi-pid-egidoyu-komisiji-ukrajina-nato-na-2021-rik-standom-na-30-chervnya-2021-roku.html>.



*Кропивницький В.С., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-9381-799X*

*Kropyvnytskyi V., doctoral student of the Educational, Research and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

### **TRANSFORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE**

*У статті охарактеризовано особливості публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України. Визначено ступінь результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері цивільного захисту. Виокремлено проблемні аспекти та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті виконання Угоди про асоціацію. Визначено напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, європейська інтеграція, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.*

*The article describes the features of public administration in the sphere of civil protection in the context of European integration of Ukraine. The degree of effectiveness of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in the sphere of civil protection is determined. The problematic aspects and contradictions of public administration in the sphere of civil protection in the context of the implementation of the Association Agreement are highlighted. The directions of transformation of mechanisms of public administration in the sphere of civil protection in the conditions of European integration of Ukraine are determined.*

**Key words:** *public administration, civil protection, mechanisms of public administration in the sphere of civil protection, European integration, Association Agreement between Ukraine and the EU.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні Україну та ЄС поєднує міцне політичне та економічне партнерство і взаємна підтримка. У 2020 р. Україна приєдналася до майже 90% заяв Європейського Союзу щодо міжнародних подій та підходів до їх врегулювання. Водночас Європейський Союз

зберігає санкційний тиск на Росію через її агресію на Донбасі та окупацію Криму.

В сучасних умовах вже практично немає сфер, які б не були охоплені євроінтеграційними процесами, а отже, перелік питань порядку денного України – ЄС з кожним роком дедалі розширюється. Політична та економічна асоціація та інтеграція України з Європейським Союзом залежить від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей, а також від прогресу в імplementації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони [6].

Угода про асоціацію – це дорожня карта реформ, які проводяться в нашій державі та індикатор прогресу в наближенні до стандартів ЄС у відповідних сферах: політичній, економічній, правовій, екологічній, а також у сфері цивільного захисту. Тобто захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [4] є необхідною передумовою подальшої європейської інтеграції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань сучасного стану та оцінки ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Артьомов І., Бакуменко В., Бондаренко В., Вітер Д. та інші [1; 2; 3]. Однак чимало питань стосовно напрямів трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів трансформації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** Кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади [5]. Належна реалізація органами державної влади зазначеної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, в тому числі в умовах європейської інтеграції України [1; 2].

У 2020 р. були підбиті важливі підсумки імplementації Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Так, за період 2015-2020 рр. створено архітектуру виконання Угоди та його моніторингу, адаптовано значний обсяг європейського законодавства та побудовано інтенсивний діалог із ЄС на різних рівнях, зокрема з питань, які охоплені сферою цивільного захисту.

Імplementація Угоди про асоціацію України з ЄС передбачає виконан-

ня українською стороною майже 8 тис. заходів у рамках понад 2 тис. завдань. Усі вони визначені в інформаційно-аналітичній системі «Пульс Угоди», яку Уряд використовує для моніторингу прогресу виконання зобов'язань України за Угодою загалом та у 24 сферах (секторах) співробітництва, зокрема у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію, згідно з даними «Пульсу Угоди», становить 54%, а загалом у 2020 р. Україна просунулася в реалізації своїх зобов'язань на 10%. Найбільшого прогресу за весь час виконання Угоди про асоціацію (більше 80%) досягнуто у таких сферах, як: «Політичний діалог, національна безпека та оборона», «Юстиція, свобода, безпека, права людини», «Технічні бар'єри у торгівлі», «Гуманітарна політика», «Державні закупівлі», «Підприємництво».

Водночас є сфери, в яких Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр., значно менший прогрес спостерігається у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» – 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився нижче 30% (рис. 1).

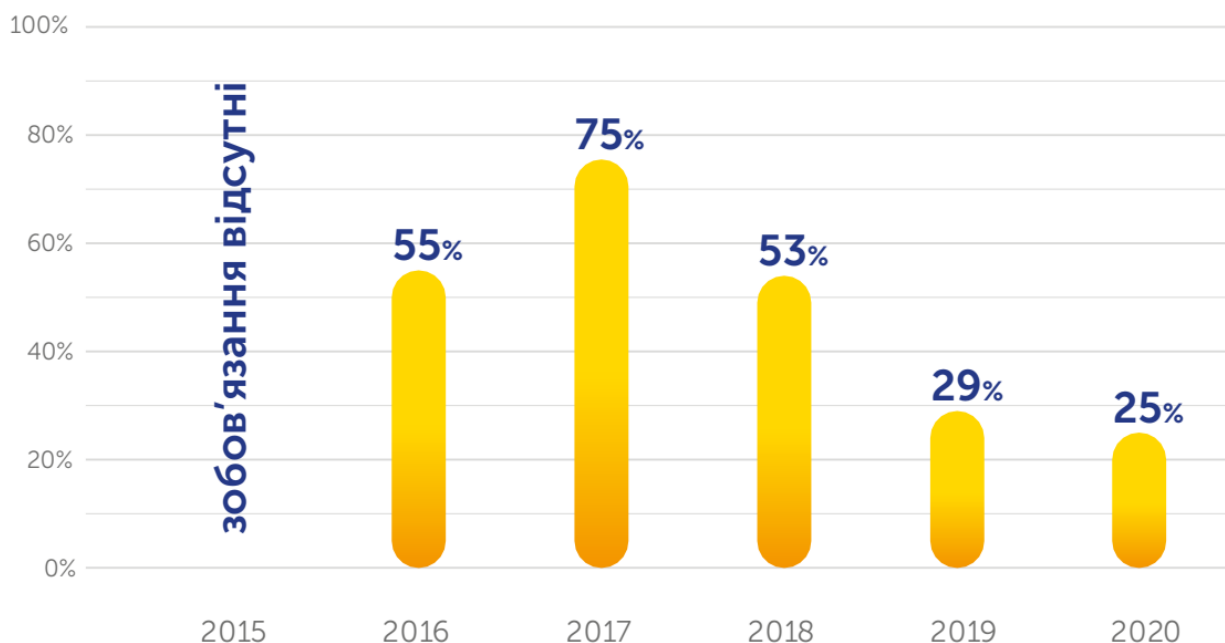


Рис. 1. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [3]

Слід зазначити, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виконання нашою країною 482 заходів у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», які передбачають

прийняття на державному рівні відповідних законодавчих та нормативно-правових актів різними гілками державної влади – законодавчою та виконавчою (рис. 2).

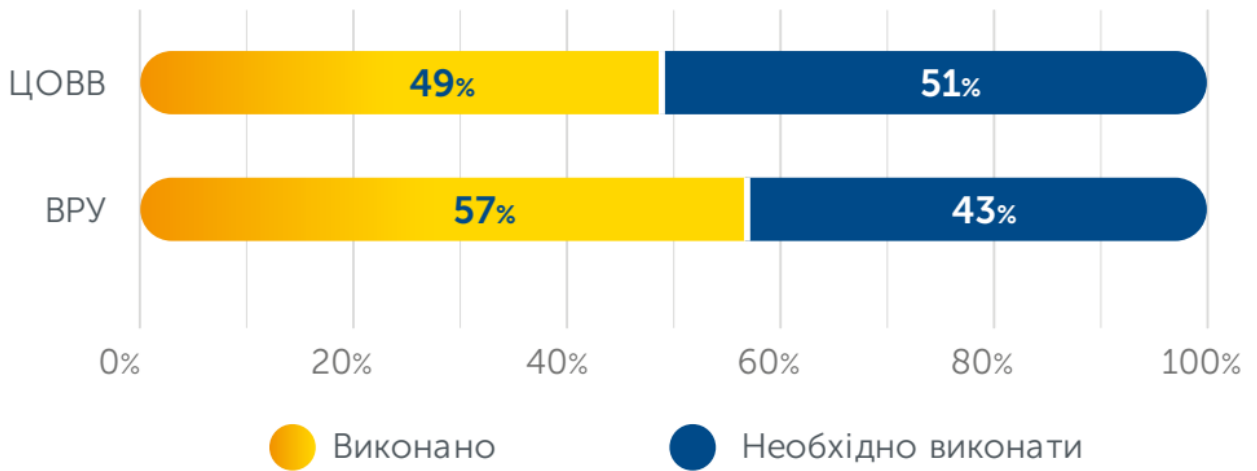


Рис. 2. Прогрес за основними групами виконавців – органами державної влади у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [3]

Отже, можна констатувати, що органи державної влади України не забезпечують повномасштабну імплементацію Угоди про асоціацію на всіх основних рівнях, адже загальний прогрес виконання нашої країною Угоди за підсумками 2015-2020 рр. у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, склав лише 57 %, на Центральні органи виконавчої влади – 49 %.

І хоча, Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр. вказує на виконання лише близько половини поставлених завдань, однак експерти та аналітики скептично оцінюють навіть цей рівень виконання Угоди, що пов'язано із завищеними очікуваннями від української бюрократії. Тому виконання Угоди про асоціацію з ЄС – це не лише внесення змін до існуючого законодавства, а формування нової державної політики у сфері європейської інтеграції, в тому числі у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Можна відзначити, що в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, сфера цивільного захисту поєднана з навколишнім середовищем, що, на наш погляд, є цілком виправданим кроком. Тому розглянемо напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування в умовах європейської інтеграції у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» за підсумками виконання Угоди про асоціацію в 2015-2020 рр. за виокремленими напрямками.

1. Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші га-

лузеві політики.

В подальшому за вказаним напрямком Україні необхідно врахувати необхідність проведення процедури стратегічної екологічної оцінки при розробленні державних цільових програм, містобудівних планів тощо.

2. Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище.

В подальшому нашій країні за вказаним напрямком необхідно:

- забезпечити діагностичний моніторинг поверхневих вод для 9 басейнів річок України;
- розвивати та дооснащити лабораторії державного моніторингу вод, розширити їхні можливості з виконання діагностичного та операційного моніторингу поверхневих вод;
- розробити, затвердити та впровадити плани управління для 9 районів річкових басейнів України;
- затвердити Морську природоохоронну стратегію України [3].

3. Якість повітря.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- розробити та затвердити плани поліпшення якості атмосферного повітря та короткострокові плани дій для відповідної зони або агломерації;
- затвердити порядок розміщення пунктів спостереження за забрудненням атмосферного повітря у зонах та агломераціях;
- ухвалити нормативно-правові акти стосовно інформування населення щодо концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі;
- забезпечити технічне переоснащення існуючих постів та створення нової мережі спостережень, виділити на це необхідні фінансові ресурси.

4. Відходи.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- ухвалити базовий законодавчий акт у сфері управління відходами, а також секторальні законопроекти щодо відходів пакування, відходів видобувної промисловості, побутових відходів, небезпечних відходів, зокрема відходів батарей та акумуляторів, електричного та електронного обладнання. Особливої ваги набуває врегулювання правовідносин у сфері медичних відходів;
- розробити та впровадити регіональні плани управління відходами.

5. Промислове забруднення.

В подальшому за вказаним напрямком в Україні необхідно:

- ухвалити законопроект про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення, запровадження інтегрованої дозвільної системи;
- ухвалити законопроект про державний екологічний контроль;
- затвердити найкращі доступні технології та методи управління (НДТМ) для галузей української промисловості, що мають значний вплив на

довкілля [3].

6. Зміна клімату та захист озонового шару.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- оновити положення Додатка ХХХІ до Угоди про асоціацію з урахуванням ратифікації Україною Паризької угоди;
- затвердити другий національно визначений внесок до Паризької угоди (НВВ2) на виконання статті 4 Паризької угоди;
- забезпечити включення цілей кліматичної політики в інші державні секторальні стратегії та програми, беручи до уваги її наскрізний характер;
- ратифікувати Кігалійську поправку до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар;
- схвалити Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 р.;
- впровадити систему торгівлі викидами парникових газів та низку її невід'ємних складових, зокрема розробити національний план розподілу квот на викиди, запровадити відповідну дозвільну систему тощо.

7. Цивільний захист.

В подальшому за вказаним напрямком нашій державі необхідно ухвалити проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на його виконання.

В сучасних умовах про готовність України до нового рівня відносин та діалогу з ЄС свідчать перемовини в рамках Європейського зеленого курсу. У 2019 р. Європейський Союз розпочав новий етап стратегування, оголосивши про запуск ініціативи «Європейський зелений курс» (European Green Deal). Завдяки проактивній позиції українського Уряду було досягнуто домовленостей з ЄС щодо започаткування регулярного діалогу, спрямованого на координацію політики у сферах, охоплених Європейським зеленим курсом, на основі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [3].

Мета ініціативи – через низку економічних реформ та «зелену» трансформацію виробництва досягти кліматичної нейтральності Європи до 2050 р. Ця внутрішня політика є насправді глобальною і матиме значні геополітичні наслідки для континенту, для всіх партнерів ЄС, особливо для країн, що межують із ним. Україна поділяє кліматичні амбіції ЄС і заявила про своє бажання сприяти досягненню цілей кліматичної нейтральності Європи, тим більше, що такі амбітні плани ЄС неможливі без України.

Після ухвалення відповідних актів права ЄС Україна зможе інкорпорувати їх до Угоди через оновлення додатків ХХХ та ХХХІ до Глави 6 «Навколишнє середовище». Разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які напряму стосуються екології та довкілля, і, опосередковано, сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного вря-

дування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей. Водночас Європейський зелений курс має враховувати українські об'єктивні можливості, щоб зазначена політика не зводила нових бар'єрів, а стала додатковим інструментом подальшої європейської інтеграції України [3].

Підсумовуючи результати європейської інтеграції України за період 2015-2020 рр., слід зазначити, що цей процес є незворотній і наша країна невпинно рухається до набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Європейська інтеграція України є великим цивілізаційним процесом. Вона розпочалася у 2014 р. з підписання Угоди про асоціацію і завершиться тоді, коли буде підписана наступна ключова угода – про вступ нашої країни до Європейського Союзу, тобто процес інтеграції нашої країни до ЄС є безперервним.

Отже, на основі проведених досліджень можна укласти, що українська сторона має ґрунтовно проаналізувати висновки Звіту про виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і врахувати рекомендації для подальшого впровадження порядку денного задекларованих реформ, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Завдання публічного управління та адміністрування в Україні, в тому числі у сфері цивільного захисту є перехід від реалізації наявної політики Європейського Союзу до участі нашої країни у її формуванні (так звана Євроінтеграція 2.0). В Євроінтеграції 2.0 необхідно комплексно об'єднати різні євроінтеграційні аспекти зближення України та ЄС у сфері цивільного захисту, а саме оновлення додатків до Угоди, перегляд відповідних параметрів, досягнення визначених цілей тощо.

**Висновки.** Таким чином, у подальшому якість та оперативність виконання Угоди про асоціацію підтверджуватиме відданість України незворотнім проєвропейським демократичним реформам та європейським цінностям. Існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції нашої країни є недосконалими та потребують відповідної трансформації згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Тому у своїй діяльності органи державної влади мають фокусуватися на повномасштабному виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних у неї можливостей для поглиблення секторальної інтеграції з ЄС у сфері цивільного захисту, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### **Список використаних джерел:**

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціона-

льні засади та проблеми розвитку : монографія; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.

2. Вітер Д. В. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артёмов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 209-226.

3. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012. № 5403-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 89. Ст. 3589.

5. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. С. 381–418.

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL. : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

#### References:

1. Andreev, S. State Civil Protection Systems: Institutional Principles and Developmental Problems. [Dergavni systemy civil`nogo zahystu: institucional`ni zasady ta problemy rozvytku]. Kharkiv: Tim Publ. Grup, 2017. [in Ukrainian].

2. Viter D. Adaptation of Ukrainian legislation to the requirements of the European Union [Adaptatsiya zakonodavstva Ukrayiny do vymoh Yevropeys'koho Soyuzu]. Uzhhorod: Lira, 2009. S. 209-226. [in Ukrainian].

3. Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union 2015-2020. [Zvit pro vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu ta Yevropeys'kym Soyuzom 2015-2020.]. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf> [in Ukrainian].

4. Code of Civil Protection of Ukraine. [Kodex civil`nogo zahystu Ukraini]. dated 02.10.2012. № 5403VI. Official Ukrainian Visnyk. (2012): No. 89. 3589. [in Ukrainian].

5. Constitution of Ukraine. [Konstitucia Ukrain ]. BPR of Ukraine. (1996): No. 30. 381-418. [in Ukrainian].

6. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part [Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony]. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) [in Ukrainian].



DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-46

УДК 351:614:8

*Кулешов М.М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків, ORCID: 000-0001-6152-7955*

*Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## ЩОДО СТАНУ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗМІСТУ ЇЇ ДЕРЖАВНОЇ СКЛАДОВОЇ

### ON THE STATE OF THE FIRE SAFETY SYSTEM AND THE CONTENT OF ITS STATE COMPONENT

*В статті розглянуті питання організації захисту населених пунктів і об'єктів від пожеж в умовах проведення адміністративно – територіальної реформи та роль і місце у цьому процесі органів управління та підрозділів державної пожежної охорони.*

**Ключові слова:** *система, підсистема, пожежна безпека, пожежна охорона, функції, органи влади, процес, суб'єкти, підрозділи.*

*The article considers the issues of organization of protection of settlements and objects from fires in the conditions of administrative - territorial reform and the role and place in this process of management bodies and divisions of the state fire protection.*

**Keywords:** *system, subsystem, fire safety, fire protection, functions, authorities, process, subjects, divisions.*

**Постановка проблеми.** Пожежі є одним із руйнівних явищ, які постійно супроводжують розвиток людської цивілізації. Вони завдають значної шкоди живій природі і суспільству, його надбаням, матеріальним і духовним цінностям. Щорічно в Україні виникає біля 100 тисяч пожеж, якими наносяться мільярдні збитки. Вогнем знищується тисячі будівель та споруд. Внаслідок пожеж в останні роки щорічно гине понад дві тисячі осіб. Стан пожежної безпеки (ПБ) на території держави є таким, що викликає занепокоєння.

Ускладнення пожежної обстановки в сучасних умовах пов'язано з розвитком науково-технічного прогресу, появою нових технологій, техніки і обладнання, широким використанням легкозаймистих та горючих речовин, порушенням та недотриманням вимог правил пожежної безпеки, складністю політичних і економічних проблем, зростанням злочинності, соціальними

конфліктами і протиріччями. Загострення ситуації також пов'язане з недосконалістю системи забезпечення пожежної безпеки (СЗПБ), з низькою результативністю здійснення покладених на неї завдань і функцій, у тому числі з причин недосконалості законодавства, зі зниженням рівня наукового і технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяє недостатньо послідовна політика держави, яка проводиться в даній області, а також складність і невивченість характеру і особливостей соціальних взаємозв'язків, що складаються між різними категоріями учасників суспільних відносин в процесі створення ефективної системи боротьби з пожежами, де особлива роль відведена державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України). Недостатня увага приділяється правовим проблемам, що виникають в процесі здійснення діяльності, щодо забезпечення пожежобезпечного стану об'єктів різного призначення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням управління пожежною безпекою, правового регулювання цих процесів, складових системи забезпечення пожежної безпеки присвячені роботи М.М. Брушлинського, С.В. Соколова, А.В. Матюшина, А.А. Порошина, В.Б. Коробко, Ю.М. Глуховенко, В.І. Присадкова, Н.Л. Присяжнюка, В.А. Доманського, С.С. Тимофєєва та інші. Разом з тим, сучасний аналіз проблем пов'язаних з забезпеченням пожежної безпеки доводить необхідність більш докладного дослідження ролі і місця у цьому процесі органів управління і підрозділів державної пожежної охорони, особливо на етапі проведення адміністративно-територіальної реформи.

**Постановка завдання.** Аналіз складу і стану системи забезпечення пожежної безпеки та визначення ролі і місця у зазначеній системі органів управління та підрозділів державної пожежної охорони.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до діючого законодавства суб'єктами забезпечення пожежної безпеки в Україні є центральні та місцеві органи виконавчої влади (МОВВ), органи місцевого самоврядування (ОМС), а також підприємства, організації та установи, незалежно від форм власності. З метою захисту життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на підприємствах, установах, організаціях і в населених пунктах суб'єктами забезпечення ПБ утворюється пожежна охорона, яка являє собою сукупність організацій, призначених для проведення робіт з профілактики пожеж, їх гасіння, а також проведення аварійно – рятувальних робіт.

В цілому, для захисту від пожеж формується відповідна система протидії загрозам виникнення пожеж та їх наслідкам – СЗПБ у вигляді сукупності органів управління сил і засобів, а також заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованих на профілактику пожеж та їх гасіння.

З позиції системного та інституціонального підходів СЗПБ являє со-

бою в деякому вигляді інтегровану, соціотехнічну підсистему держави, метою функціонування якої є досягнення і підтримка стану максимальної захищеності населення і об'єктів економіки від пожеж. Саме в рамках функціонування СЗПБ, шляхом об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування а також підприємств організацій та установ, підпорядкованих їм сил і засобів, реалізуються заходи пожежної безпеки.

Саму систему забезпечення пожежної безпеки слід розглядати як таку, що складається з декількох підсистем, а саме:

- підсистеми запобігання пожежам, та контролю за дотриманням вимог з пожежної безпеки, яка є складовою частиною наглядово-профілактичного органу управління у сфері пожежної і техногенної безпеки;

- підсистеми реагування на пожежі та інші небезпечні події і ситуації, яка представлена оперативно-рятувальною службою ДСНС України, це загони, державні пожежні частини, пости, що утворені та функціонують у всіх містах та багатьох населених пунктах України, а також на окремих об'єктах. Крім того, до цієї підсистеми входять підрозділи відомчої, місцевої і добровільної пожежної охорони, відповідно до яких державна пожежна охорона реалізує функцію оперативного керівництва діями під час виникнення пожеж, методичного забезпечення діяльності та навчання;

- підсистеми кадрового забезпечення, до якої відносяться відповідні навчальні заклади ДСНС України - забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації особового складу системи;

- підсистеми наукового забезпечення заходів пожежної безпеки, яка спрямована на проведення наукових досліджень, пов'язаних з забезпеченням пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій, а також на розвиток науки і техніки в області забезпечення пожежної безпеки;

- підсистеми підготовки населення, яка включає в себе цілеспрямоване інформування суспільства про проблеми та шляхи забезпечення пожежної безпеки, навчання заходам пожежної безпеки працівників організацій, дітей в дошкільних освітніх установах і учнів освітніх установ;

- підсистеми матеріально - технічного забезпечення, для задоволення потреб СЗПБ в пожежній техніці, спеціальних засобах, пальному, продовольстві, медичному і технічному майні і в інших матеріальних засобах;

- підсистеми фінансового забезпечення, для задоволення потреб СЗПБ в грошових коштах і їх раціонального використання в інтересах створення умов для діяльності системи.

З урахуванням наявності в Україні декількох видів пожежної охорони порядок їх утворення, склад і завдання, а також порядок матеріально – технічного і фінансового забезпечення діяльності визначається відповідними нормативно – правовими документами [2, 4, 8]. Всі вони входять до складу СЗПБ відповідного рівня та під оперативним керівництвом органів управ-

ління ДСНС України реалізують функції запобігання та реагування на пожежі в межах окремих територій і об'єктів.

Державну складову діяльності СЗПБ на державному, регіональному і місцевому рівнях представляє та реалізує ДСНС України в рамках функціонування державної пожежної охорони, забезпечення якої, відповідно до повноважень покладається на:

- органи та підрозділи ДСНС з державного нагляду і контролю у сферах пожежної та техногенної безпеки;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (ДПРП) (загони, частини, пости) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;
- допоміжні служби, призначені для забезпечення пожежної безпеки;
- навчальні заклади цивільного захисту, науково-дослідні установи, об'єкти ДСНС України.

Основною оперативною одиницею системи забезпечення пожежної безпеки є державні пожежно – рятувальні підрозділи (частини) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС. Критеріями, за якими вони утворюються в адміністративно-територіальних одиницях, [5 7] є:

- кількість жителів населеного пункту за якою визначається кількість основних пожежних автомобілів та типи пожежних депо;
- довжина шляху слідування до міста виклику (район виїзду пожежно-рятувального підрозділу) показник якого, залежно від категорії виробництва підприємств, становить до 2 або 4 кілометрів, який у свою чергу безпосередньо пов'язаний з нормативами прибуття ДПРП до місця виклику, які не повинні перевищувати: на території міст - 10 хвилин; у населених пунктах за межами міста - 20 хвилин. З урахуванням метеорологічних умов, сезонних особливостей та стану доріг нормативи прибуття можуть бути перевищені, але не більше ніж на 5 хвилин.

ДСНС України, з метою реалізації державної політики з організації гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки останнім часом багато зусиль спрямовує на вирішення проблемних питань протипожежного захисту населених пунктів і об'єктів на регіональному та місцевому рівнях де за останні роки, в рамках реалізації стратегії реформування ДСНС України [6] та адміністративно – територіальної реформи, розпочатий процес розбудови системи захисту населення від надзвичайних ситуацій і пожеж. Це робиться шляхом надання більших повноважень з зазначеного питання місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування (територіальним громадам), створення на місцях умов та ефективних механізмів запровадження заходів з протипожежного захисту населених пунктів. За цим напрямком реалізована низка заходів, щодо порядку утворення та організації діяльності підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони в межах територіальних громад, розвитку волонтерського руху [3, 9], визначення ролі і місця у цьому процесі ДСНС України та її територіальних органів уп-

равління. Разом з цим, багато заходів з реформування залишається до кінця не реалізованими, у тому числі таких, що впливають на стан та ефективність СЗПБ. Зокрема, питання, щодо запровадження системи управління пожежною та техногенною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу і європейських стандартів щодо оцінювання і аналізу ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання вирішені тільки у частині визначення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та рівнів прийнятих ризиків. Механізм незалежної оцінки і страхування ризиків та взаємовідносин суб'єктів цього процесу між собою досі не відпрацьований.

На місцях процеси утворення підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони з ряду об'єктивних причин, пов'язаних, у перше чергу з відсутністю коштів необхідних на їх утримання та недостатності заохочуючих стимулів по залученню населення до лав добровільної пожежної охорони ідуть дуже повільно.

Самі органи місцевої влади та місцевого самоврядування не відзначаються особливою активністю в цьому питанні. У багатьох випадках їх влаштовує ситуація коли проблеми захисту населених пунктів громад вирішуються тільки за рахунок підрозділів державної пожежної охорони. Цьому сприяє і існуюча нормативна база, щодо критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів [7], де не оговорено необхідність утворення за межами населених пунктів інших видів ПО, якщо державними ПРП перевищується нормативний час прибуття до місця виклику. Також, не відповідає заявленим цілям, щодо делегування функцій з організації проти-пожежного захисту сільських населених пунктів МОВВ та ОМС, сам підхід, який був закладений у стратегії реформування ДСНС України [6], стосовно передачі об'єднаним територіальним громадам, за їх погодженням, майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС України у сільських населених пунктах, в яких відсутні об'єкти підвищеної небезпеки, або соціально значущі об'єкти. Адже, зазначене важко буде реалізувати з причин відсутності інтересу до цього процесу органів місцевого самоврядування, з означених вище обставин, а також, виходячи із розуміння того, що у кожному населеному пункті де є ПРП ДСНС, за згаданими критеріями оцінки ступеня ризику, є як правило об'єкти підвищеної небезпеки або соціально значущі об'єкти.

Разом з тим досвід більшості країн Євросоюзу, куди прагне інтегруватися Україна, свідчить про зворотне [1]. У більшості європейських країн основою системи протипожежного захисту населених пунктів є підрозділи добровільної ПО та підрозділи муніципальної пожежної охорони. Державна ПО організована тільки у великих населених пунктах. Наприклад, у Німеччині це міста з кількістю населення більше ніж 100 тисяч чоловік. Тобто, акцент робиться на укріплення державної пожежної охорони великих населених

пунктів і забезпечення допомоги в гасінні пожеж підрозділам місцевої (муниципальної) і добровільної ПО. Виходячи з зазначеного, нам слід остаточно визначитись зі стратегією та порядком дій з цього питання і переглянути підходи до змісту державної складової з забезпечення пожежної безпеки, а також привести у відповідність до цього нормативно – правову та ресурсну базу.

**Висновки.** 1. Забезпечення пожежної безпеки є постійний соціальний процес, який представляє собою рухливу систему соціальних взаємозв'язків, основною метою функціонування якої є створення і підтримання стабільного пожежобезпечного стану територій, об'єктів і населених пунктів.

2. Обов'язковими компонентами цієї системи є суб'єкти забезпечення пожежної безпеки (центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання), об'єкти забезпечення пожежної безпеки (міста та інші населені пункти, підприємства, організації та установи).

3. Цілі і завдання, що стоять перед системою забезпечення пожежної безпеки, та здійснення її суб'єктами покладених функцій досягаються за допомогою заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованих на профілактику пожеж та їх гасіння.

4. Залежно від суб'єкта, який виступає організуючим початком, слід розрізняти державну і суспільну складові загальної системи забезпечення пожежної безпеки, функціонування і взаємодія яких повинна бути спрямована на виявлення та ефективну протидію реальної і потенційної пожежної небезпеки.

5. В рамках реформ, які продовжуються, є гостра необхідність в удосконаленні СЗПБ, що можливо здійснити шляхом прийняття та реалізації нової цільової державної програми з забезпечення пожежної безпеки з науковим супроводом та економічним обґрунтуванням перетворень у зазначеній сфері, а також, з урахуванням процесу євроінтеграції України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ковальчук В. Добровільні пожежні організації у системах цивільного захисту зарубіжних країн у контексті завдань органів публічної влади у сфері національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 132-139. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_44%281%2918](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44%281%2918).

2. Кодекс цивільного захисту України від 2.10. 2012 р. № 5403- VI м. Київ. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458.

3. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад. ДСНС України, 2017 р. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

4. Порядок функціонування добровільної пожежної охорони. Постанова КМУ № 564 від 17.07.2013р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

5. Пожежно-рятувальні частини. Вимоги до дислокації та району виїзду, комплектування пожежними автомобілями та проектування. ДСТУ 8767:2018. URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=76676](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=76676)

6. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів від 25 січня 2017 р. № 61-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

7. Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини) Постанова КМУ від 27.11. 2013 р. №874. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text>.

8. Типове положення про відомчу пожежну охорону. Постанова КМУ №5 від 09. 01. 2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF#Text>.

9. Реформування // ДСНС України. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

### References:

1. Kovalchuk V. Voluntary fire organizations in the civil defense systems of foreign countries in the context of the tasks of public authorities in the field of national security. Efficiency of public administration. 2015. № 44. pp. 132–129.

2. Code of Civil Protection of Ukraine of 2.10. 2012 № 5403- VI Kyiv. Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2013, № 34-35, p.458.

3. Methodical recommendations for local self-government bodies on the organization and provision of fire safety on the territory of the united territorial communities. SES of Ukraine, 2017. Access mode: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

4. The order of functioning of voluntary fire protection. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 564 of July 17, 2013. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

5. Fire and rescue units. Requirements for location and area of departure, staffing by fire trucks and design. DSTU 8767: 2018. Access mode: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id\\_doc=76676](http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=76676)

6. On approval of the Strategy for reforming the system of the Civil Service of Ukraine for Emergencies: Order of the Cabinet of Ministers of January 25, 2017 № 61-r. Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

7. On approval of the criteria for the formation of state fire and rescue units (parts) of the Operational and Rescue Service of Civil Defense in administrative-territorial units and the list of business entities where such units (parts) are formed Resolution of the Cabinet of Ministers from 27.11. 2013 №874. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text/>.

8. Typical regulations on departmental fire protection. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine №5 of January 9, 2014. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF#Text>

9. Reformation [Reformuvannia]. Access mode: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-47

УДК 352 (477): 322

*Примуш Р.Б., к. держ. упр., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-2408-6780*

*Primush R., PhD in Public Administration, doctoral student National  
University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### METHODOLOGICAL FUNDAMENTAL CONCEPTS OF MECHANISMS OF NATIONAL SECURITY FORMATION

*В статті проаналізовано методологічні основи механізмів формування національної безпеки, розглянуто актуальні питання розвитку даної проблеми, та її обговорення як на державному рівні, так і на рівні громадських організацій та об'єднань. Визначено, що механізми формування національної безпеки передбачають зміцнення демократії, верховенства права, розробку дієвої правової системи, її відповідність публічним і приватним інтересам, ефективне вирішення завдань перехідного періоду, а також, що важливо, формування відкритого суспільства та створення умов для його безпечного й сталого розвитку. Науковий аналіз цих процесів й явищ найбільш предметно відображає роль і значення людини та держави як активних соціально-політичних суб'єктів, а також розширює методологічні можливості загальної теорії інституційного розвитку суспільства та міждисциплінарних наук.*

*Як висновок, констатовано, що в загальному контексті одним із пріоритетних завдань механізмів формування національної безпеки є вдосконалення процесу державного управління у сфері національної безпеки, його нормативно-правового регулювання в напрямку забезпечення інституційного розвитку.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми, національна безпека, виклики, загрози, публічні інституції.

*The article analyzes the methodological fundamental concepts of mechanisms for the formation of national security, considers current issues of development of this problem, and its discussion both at the state level and at the level of public organizations and associations. It is determined that the mechanisms of national security include strengthening democracy, rule of law, developing an effective legal system, its compliance with public and private interests, effective solution of transition problems, and, importantly, the formation of an open society and creating conditions for its safe and sustainable development. Scientific analysis of these processes and phenomena most objectively re-*



*flects the role and importance of man and the state as active socio-political actors and also expands the methodological capabilities of the general theory of institutional development of society and interdisciplinary sciences.*

*In conclusion, it is stated that in the general context one of the priority tasks of the mechanisms of national security is to improve the process of public administration in the field of national security, its legal regulation in the direction of institutional development.*

**Keywords:** *state administration, mechanisms, national security, risks, threats, public authorities.*

**Постановка проблеми.** Політика національної безпеки, або ж доктрина національної безпеки, - це основа того, як країна гарантує безпеку держави і його громадян. Політика національної безпеки формально описує розуміння країною керівних принципів, цінностей, інтересів, цілей, стратегічної ситуації, загроз, ризиків і викликів в розрізі захисту і забезпечення національної безпеки. Політика національної безпеки зазвичай ґрунтується на конституції, базових документах і законодавстві країни. Політика роз'яснює дії і обов'язки державних інститутів в забезпеченні безпеки і верховенства права.

Згідно з визначенням Спеціальної групи ООН з реформування сфери безпеки, політика національної безпеки задає напрям забезпечення країною потреб безпеки народу і держави. Політика виражає погляди уряду і інших інститутів, а також потреби і уявлення людей і має форму документу з політики національної безпеки. Деякі країни мають не один документ політики національної безпеки, а декілька політичних документів, таких, як Біла книга з питань оборони, виступи лідерів і інші відповідні документи. Політика національної безпеки повинна включати або передбачати розробку стратегії національної безпеки і оборони. Останні визначають конкретні методи виконання завдань безпеки і оборони, поставлених політикою національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджувана проблема у вітчизняній науці стала предметом спеціальної уваги відносно нещодавно. Проте, вже накопичений досить великий масив досліджень і публікацій, що розкривають різні аспекти теми, а саме при написанні наукової статті було використано наступні наукові джерела [1; 3-6; 7-8].

**Постановка завдання.** Мета і завдання дослідження – дослідити методологічні основи механізмів формування національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Як відмічає Спеціальна група ООН з реформування сектора безпеки, політика національної безпеки, в якій розглядається її ефективність і підзвітність, важлива для легітимності ін-

ститутів безпеки і захисту громадян і їх прав. Політика національної безпеки тісно пов'язана з реформуванням сфери безпеки; вона визначає стратегічні основи здійснення і керівництва реформуванням сфери безпеки. Оскільки політика національної безпеки заснована на базових правових документах держави, розвиток політики національної безпеки також дає можливість переглянути і поліпшити цю правову базу.

Документи з питань політики національної безпеки призначені для конкретної країни. Проте, можна знайти і загальні риси. Політика національної безпеки, як правило, зачіпає, принаймні, три основні теми [2]:

- 1) роль держави в міжнародній системі;
- 2) уявлення про міжнародні виклики і можливості;
- 3) обов'язки виконавців при розгляді цих викликів і можливостей.

Перший елемент визначає бачення державою міжнародної системи і ролі, яку держава грає в цій системі. Другий елемент оцінює існуючі і майбутні загрози і можливості (внутрішні і зовнішні). Третій елемент описує функції і обов'язки кожного виконавця.

Документи з питань політики національної безпеки взагалі не дають конкретних рішень відносно загроз або проблем безпеки. Вони повинні розглядатися в наступних стратегічних документах і на наступних етапах управління : планування безпеки і оборони, розробка програм і їх виконання.

У рамках формування доброчесності і ефективного управління в секторі оборони і безпеки слід дотримуватися наступних принципів при розробці ефективною і демократичною політики національної безпеки:

- комплексний підхід до проблем, суб'єктів і заходів у сфері безпеки - кращий метод охопити максимально широке коло питань безпеки і оборони;
- для легітимної і ефективною політики національної безпеки важливе значення мають обговорення і консенсус;
- треба розглядати широке коло загроз, включаючи соціально-економічні загрози, стихійні лиха, тероризм і тому подібне;
- потрібна ретельна оцінка наявних на даний момент засобів;
- важливе значення мають прозорість, моніторинг і підзвітність процесів і суб'єктів;
- у мінливих умовах важливі гнучкість і готовність;
- політика національної безпеки повинна враховувати міжнародну ситуацію, учасників, стандарти і правила;
- необхідно дотримуватися міжнародного права [1].

Загальний процес розробки політики національної безпеки повинен включати широке коло учасників. Хоча етапи розробки і твердження відбуваються на найвищих східцях влади, на етапах оцінки, дослідження і формулювання потрібні знання і участь усіх зацікавлених сторін - від громадських організацій, науковців, що здійснюють функції нагляду, військовослужбовців і співробітників служб безпеки на усіх рівнях, які виконують і першими відчують вимоги і наслідки політики національної безпеки, до уряду, міністерств і парламенту, чия роль в контролі над усім цим процесом надзвичайно важлива.

Політика національної безпеки, заснована на принципах належного УСБ, забезпечує міцну основу для безпеки держави і населення. Однією з найбільш важливих переваг політики національної безпеки може бути загальне бачення безпеки, яке створюється в результаті розробки такої політики. Наявність загального бачення безпеки, сформульованого в політиці національної безпеки, сприяє узгодженості в ухваленні рішень і допомагає розставити пріоритети серед різних інтересів і цілей.

Політика національної безпеки служить п'яти основним цілям в контексті належного управління сектором безпеки (УСБ) [3]:

- Визначає усеосяжне бачення національної безпеки, що відповідає різним потребам людей. Політика національної безпеки вимагає ретельного аналізу усіх загроз безпеки держави і населення, заснованого на вкладі усіх державних суб'єктів, що мають відношення до безпеки, а також недержавних суб'єктів, таких як групи громадянського суспільства, а в ідеалі також міжнародних суб'єктів. Політика національної безпеки дає можливість вирішувати проблеми внутрішньої і зовнішньої безпеки на єдиному форумі.

- Надає керівництво з ефективною реалізації політики. Політика національної безпеки дозволяє різним суб'єктам реагувати на політичні заходи і оперативні рішення відповідно до основного бачення коротко-строчкових і довгострокових цілей. Таким чином, політика національної безпеки підвищує ефективність сектора безпеки за рахунок оптимізації вкладу усіх суб'єктів безпеки за допомогою централізованого процесу розробки політики: це особливо важливо, коли загрози вимагають реакції з боку широкого кола суб'єктів усередині і поза сектором безпеки.

- Підвищує ефективність і підзвітність сектора безпеки. Політика національної безпеки дозволяє краще використати ресурси відповідно до загальних цінностей і цілей, уникаючи при цьому дублювання і зводячи до мінімуму невідповідності. Це вимагає, щоб витрати на безпеку були реалістичними і стійкими, а також збалансовані з іншими національними пріоритетами. Політика національної безпеки також підвищує

підзвітність, надаючи чіткий орієнтир, за яким можна виміряти результативність.

Досягає внутрішнього консенсусу відносно забезпечення безпеки. Консультативний процес розробки політики національної безпеки сприяє національному діалогу і співпраці між різними професійними, громадськими, політичними групами і секторальними групами, і таке обговорення може сприяти досягненню консенсусу по основних цінностях забезпечення державної безпеки, управління і нагляду. Такі прозорі і засновані на широкій участі підходи можуть підвищити довіру суспільства до забезпечення державної безпеки [4].

- Підвищує регіональну і міжнародну довіру і співпрацю. Послідовна, прозора і загальнодоступна політика національної безпеки повідомляє регіональних і міжнародних партнерів про цінності, проблеми і наміри держави в області безпеки і оборони і часто визначає конкретні наміри відносно регіональної або міжнародної співпраці: це відкрите спілкування може запобігти конфліктам і полегшити міжнародну співпрацю.

Не існує універсальних схем для формулювання політики національної безпеки, і кожна політика повинна відбивати свій власний специфічний контекст, але в цілому політика національної безпеки формується з чотирьох окремих етапів:

- ініціація;
- консультації і підготовка проектів;
- узгодження і оформлення; твердження і поширення.

Процес розробки політики національної безпеки може бути ініційований виконавчою владою після ухвалення політичного рішення або може бути результатом юридичної вимоги або результатом аналізу попереднього політичного циклу. Процес може відбуватися регулярно кожні декілька років або час від часу, якщо це буде прийнято необхідним нинішнім урядом або продиктовано законом. Хороша практика при плануванні нової політики національної безпеки розпочинати з техніко-економічного обґрунтування, щоб погоджувати об'єм і методологію процесу формування політики, виділити людські і фінансові ресурси і підвищити обізнаність громадськості.

Виконавча влада зазвичай призначає спеціальний комітет або доручає існуючому органу проводити консультації з планування та / або скласти проект політики національної безпеки. Спеціалізовані консультативні органи з питань безпеки, такі як парламентські комітети або ради національної безпеки, можуть грати цю роль, оскільки вони отримують вигоду з досвіду, інституціональної підтримки і мандату, орієнтованого на безпеку, але можуть також притягуватися незалежні неурядові експер-

ти. Комітет може бути відповідальним за проведення консультацій і оцінку потреб, замовлення довідкових документів і зовнішніх експертних досліджень з відповідних тем, а також з написання і розгляду послідовних проектів і узгодження відгуків для створення остаточної версії політики. Призначення технічно компетентного і представницького редакційного комітету на ранній стадії прискорює процес.

Широкі консультації допомагають зробити політику національної безпеки інклюзивної і легітимної, а також можуть сприяти її реалізації.

Політика національної безпеки зміцнюється, коли в її розробці беруть участь :

- суб'єкти державної безпеки, такі як міністерства оборони і внутрішніх справ, розвідувальні органи, представники збройних сил, парламентські комітети і органи фінансового менеджменту;

- міністерства, традиційно не пов'язані з сектором безпеки, такі як міністерства закордонних справ, розвитку, економіки, сільського господарства, транспорту, охорони здоров'я і імміграції;

- неурядові суб'єкти, такі як опозиційні політичні партії, засоби масової інформації, жіночі групи, організації громадянського суспільства, наукові круги і незалежні технічні експерти;

- громадськість, оскільки консультації підвищують легітимність процесу і політики і роблять політику безпеки, що більше відповідає реальним потребам,

- розширення консультацій за межі виборних представників також дозволяє враховувати вклад недостатньо представлених груп, таких як гендерні, етнічні або релігійні меншини.

Процес узгодження - це завершальна частина процесу розробки, що об'єднує усі матеріали попередніх проектів і консультацій для розробки і розгляду остаточного проекту політики національної безпеки. Інклюзивні консультації можуть виявити безліч різних поглядів на національну безпеку, і роль редакційного комітету полягає в тому, щоб синтезувати ці різні погляди в послідовний підхід до забезпечення державної безпеки для усіх чоловіків, жінок, дівчаток і хлопчиків, а також держави. Це може бути досягнуто шляхом поширення початкових проектів політики в процесі консультацій і розробки або усередині організації, або публічно, або шляхом поєднання того і іншого. Двохетапний підхід також може допомогти погоджувати різні погляди в політику національної безпеки : по-перше, широкі і інклюзивні громадські консультації генерують пропозиції, що не зобов'язують, з політики національної безпеки, а потім урядовий редакційний комітет може використати ці пропозиції при розробці і допрацьовує власний проект.

У політиці національної безпеки слід враховувати широкий спектр загроз, визнаючи той факт, що загрози можуть виходити з багатьох сторін і що різні групи населення по-різному випробовують загрози, наприклад, залежно від статі, етнічної приналежності, релігії, соціально-економічного статусу або місця проживання. Типові приклади включають міждержавні і внутрішні конфлікти, тероризм і транснаціональну злочинність, а також економічні і соціальні загрози державі і суспільству, такі як насильство за гендерною, расовою або релігійною ознакою, високий рівень озброєного насильства або економічна нестабільність. Рівень загроз повинен постійно контролюватися певною групою, відповідальною за оцінку реалізації політики національної безпеки [5].

Розробка політики національної безпеки включає конфіденційну інформацію, яка може зробити державу уразливою, і з цієї причини в процесі розробки може знадобитися деяка секретність. Проте зовнішні і внутрішні результати зміцнення довіри при реалізації політики національної безпеки залежать від відкритого і публічного спілкування і прозорого процесу формулювання. Деякі держави намагаються урівноважити відповідні побоювання, використовуючи розпливчаті формулювання (так звану стратегічну двозначність) або складаючи як секретні, так і публічні версії своєї політики національної безпеки, але ці підходи можуть підірвати легітимність і ефект зміцнення довіри як від процесу формулювання політики, так і від самої політики, яка вийшла в результаті. Альтернативний підхід полягає в тому, щоб зробити політику національної безпеки предметом публічних дебатів про спільні цілі і цінності безпеки, залишивши деталі реалізації на розсуд підпорядкованих стратегій або інших механізмів планування, де доречна операційна секретність.

Політика національної безпеки вимагає великих витрат людських і фінансових ресурсів і часто вимагає стратегічних змін в секторі безпеки, реалізація яких в короткостроковій перспективі може виявитися контрпродуктивною. Занадто частий перегляд політики національної безпеки обмежує ресурси і ефективність сектора безпеки, але періодичні огляди потрібні, особливо коли міняється стратегічна обстановка або якщо поточна політика безпеки вважається неадекватною. Кращий спосіб надійно визначити, коли доречний аналіз політики національної безпеки - це включити постійний моніторинг в реалізацію політики національної безпеки. Балансування публічних дебатів з думкою експертів. Публічні дебати підвищують легітимність політики національної безпеки, а також допомагають зробити її відповідальною різноманітним потребам. Проте думки громадськості повинні доповнюватися незалежним експертним аналізом і технічною компетентністю як в секторі безпеки, так і за його

межами. Якщо громадські дебати з питань безпеки стануть суперечливими, існує ризик того, що консенсус і легітимність політики будуть підірвані уявленнями про те, що порядок денний контролюють конкретні політичні або секторальні інтереси [6].

**Висновки.** Таким чином, прозорість процесу формулювання і усеосяжна комунікаційна стратегія можуть сприяти створенню атмосфери дебатів і консенсусу, які допоможуть збалансувати ці побоювання. Урівноваження процесів формулювання і реалізації політики : хоча політика національної безпеки за визначенням має бути амбітною і викладати широке бачення національної безпеки, політика матиме значення тільки у тому випадку, якщо вона буде надалі реалізована. Це означає, що процес розробки повинен враховувати майбутні можливості для забезпечення реалізації. Це може зажадати включення пункту про необхідність подальшої розробки стратегії національної безпеки або плану з реалізації загального бачення, викладеного в політиці. В процесі розробки слід також враховувати, скільки деталей потрібно на етапі розробки політики і які важелі дії мають бути залишені для тих, хто прагнутиме реалізувати її за допомогою розробки секторальних стратегій і планів. Зусилля із забезпечення взаємодії з тими, хто зрештою проводитиме політику в життя також важливі при формулюванні політики.

### Список використаних джерел:

1. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 22–28.
2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog>.
3. Нижник Н. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика [Электронный ресурс] / Н. Нижник. – СПб, 1991. – Режим доступа: [http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass\\_part\\_1.pdf](http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf).
4. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: моногр./ Г.П. Ситник. – К.: вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
5. Крук С. І. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та регіони, 2018. – № 4. – С. 87–90.
6. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта Укра-

їни, 2009. – 384 с.

7. Помаза-Пономаренко А.Л. «Національна безпека», [in:] Законодавство України: монографія. Х.: НУЦЗУ. 2018. 168 с.

8. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. The negative impact of corruption on the economic security of states. Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). P. 1058-1071.

### References:

1. Yevsyukov O.P. "Scientific and theoretical definitions of the essence and content of state security". *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration [Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya]*. 2 (7) (2017): 22–28. Print.

2. The only web-portal of the executive authorities of Ukraine [Yedynyy veb-portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny]. Access mode: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog>.

3. Nizhnik N. National security: conceptual foundations and phenomenological characteristics [Natsyonal'naya bezopasnost': kontseptual'nye osnovanyya y fenomenolohycheskaya kharakterystyka]. St. Petersburg, 1991. Access mode: [http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass\\_part\\_1.pdf](http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf).

4. Sitnik G.P. State management of national security of Ukraine [Derzhavne upravlinnya natsional'noyu bezpekoyu Ukrayiny]. Monograph. Kyiv: NADU, 2004. 408 p. Print.

5. Kruk S.I. "The concept and essence of mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine". *State and Regions [Derzhava ta rehiony]*. 4 (2018): 87-90. Print.

6. Dzioban O., Sosnin O. Theoretical foundations of national security of Ukraine: textbook. way. for students. higher textbook institutions [Teoretychni osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny : navch. posib. dlya stud. vyshch. navch. zakladiv]. Kyiv: Osvita Ukrainy. (2009 384 p. Print.

7. Pomaza-Ponomarenko A.L. "National Security", [in:] Legislation of Ukraine: a monograph. Kharkiv: NUCZU. 2018. 168 p. Print.

8. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. "The negative impact of corruption on the economic security of states". Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). P. 1058-1071. Print.



DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-48

УДК 351. 614.84

*Харламов М.І., д.і.н., доцент, НУЦЗ України, м. Харків*

*ORCID: 0000-0002-5289-0290,*

*Цибулько О.С., д.п.н., доцент, МДУ, м. Маріуполь*

*ORCID: 0000-0003-1297-5465,*

*Логовський І.М., к.і.н., доцент, НУЦЗ України, м. Харків*

*ORCID: 0000-0002-3975-9503*

*Kharlamov M., Doctor of Science in History, Associate Professor, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,*

*Tsybulko O., Doctor of Science in Pedagogy, Associate Professor, Mariupol State University, Mariupol,*

*Logovskiy I., Ph.D in Historical Science, Associate Professor, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В УКРАЇНІ У 1927-1934 РОКАХ**

### **STATE ADMINISTRATION OF FIRE DEFENCE IN UKRAINE IN 1927-1934**

*В статті розглядаються проблеми державного управління сферою пожежної охорони в період становлення тоталітарного режиму в Україні. Схарактеризовано централізовану та розгалужену систему державних органів у сфері вогнеборчої справи що була створена у 1927 році. Відзначено велику роль у боротьбі з пожежами Головної пожежної інспекції у складі відділу комунального господарства НКВС УСРР, округових управлінь пожежної охорони при округових відділах комунального господарства, державного інституту районних пожежних інструкторів, сільських пожежних старост, а також професійних пожежних команд, постів та добровольчих пожежних дружин. Також в статті аналізуються проблеми державного управління системою пожежної охорони в УСРР у першій половині 1930-х років, коли було ліквідовано Народний комісаріат внутрішніх справ УСРР та створено Народний комісаріат комунального господарства УСРР.*

**Ключові слова:** державне управління, пожежна охорона, державні органи, Головна пожежна інспекція, НКВС УСРР, відділ комунального господарства.

*The article considers the problems of state management of fire protection during the formation of the totalitarian regime in Ukraine. The centralized and branched system of state bodies in the field of firefighting, which was established in 1927, is characterized. The role of the Main Fire Inspectorate in the NKVS Department of Public Utilities, district fire departments at the district departments of public utilities, the state institute of district fire instructors, village fire chiefs, as well as professional fire brigades, posts and volunteers was noted. The article also analyzes the problems of state management of the fire defense system in the USSR in the first half of the 1930s, when the People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR was liquidated and the People's Commissariat of Public Utilities of the USSR was established.*

**Key words.** *public administration, fire defense, state bodies, Main Fire Inspectorate, NKVS of the USSR, department of public utilities.*

**Постановка проблеми.** Сучасний стан державного управління у сфері пожежної безпеки, на наш погляд, ще потребує вдосконалення. З нашої точки зору звернення уваги до досвіду державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні у міжвоєнний період може допомогти покращенню сучасного вітчизняного стану державного управління пожежною безпекою за рахунок врахування історичного досвіду вітчизняних управлінців та вогнеборців. Проблеми державного управління сферою пожежної охорони в УСРР у період становлення тоталітарного режиму (1927-1934 роках) є малодослідженими. В часи існування Радянського Союзу важливі аспекти розвитку державного управління в Україні розглядалися фрагментарно і лише в контексті загальносоюзної історії пожежної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти процесів управління держави галуззю вогнеборчої справи почали розглядатися в роботах українських дослідників таких, як І. Глебова, В. Балябас, О. Сорочинська, А. Томіленко [2, 1, 13, 14] вже після отримання Україною незалежності. Окремі регіональні особливості державного управління сферою пожежної охорони у досліджуваній період були розглянуті у роботах Г. Смирнова; П. Ключа та В. Палюха; В. Нехаєва та М. Серцова; П. Томчишина, П. Сибіги, В. Янішена, В. Ларіної; Ф. Литвякова; Б. Островського та Л. Марченка; М. Ястремського, М. Говоруцака, М. Чекіна [12, 5, 10, 15, 7, 11, 17]. В останні роки вийшли друком дві ґрунтовні праці С Котельникова та М. Харламова [6, 16], що в колі інших проблем характеризували і деякі питання управління державою сфери пожежної охорони в УСРР у 1927-1934 роках. Дуже важливі матеріали з питань еволюції державного управління сферою вогнеборчої справи використані в цьому дослідженні знаходяться у Центральному державному архіві громадських об'єднань та Центральному державному архіві вищих органів влади та управління в місті Києві [3, 4, 8, 9].

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження та аналіз спеціальної системи державного управління у сфері пожежної охорони в УСРР у період становлення тоталітарного режиму (1927-1934 роках).

**Виклад основного матеріалу.** В середині 1927 року Рада Народних Комісарів УСРР (РНК УСРР) приймає постанову «Про положення про державний пожежний догляд в УСРР», згідно якої змінюється система державних пожежних органів у вогнеборчій справі [3, арк. 62]. Вже з кінця 1927 – початку 1928 року запрацювала нова система державного управління пожежною безпекою в українській соціалістичній радянській республіці. Були скасовані постанови РНК УСРР 1920 року «Про зосередження пожежної справи в Народному комісаріаті внутрішніх справ» та «Про пожежні трудові ватаги та й пожежні команди» [9, арк. 30].

Так керування усіма пожежними справами залишалось у Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР (НКВС УСРР). Управління справами протипожежної охорони на місцях покладалось тепер на округові відділи місцевого (комунального) господарства під безпосереднім керівництвом регіональних виконавчих комітетів. Відповідальними особами призначалися округові керівники пожежної галузі, які безпосередньо підпорядковувалися завідувачам відділів місцевого (комунального) господарства округових виконавчих комітетів. У містах, в яких існували відділи комунального господарства (комгоспи), управління, організація та здійснення протипожежних заходів здійснювалося саме ними. Реалізовували заходи з профілактики та ліквідації пожеж керівники міської пожежної охорони, які звітували перед начальниками відділів комгоспів. Округові виконавчі комітети мали право, в залежності від місцевих умов, «...об'єднувати в одній особі посаду начальника пожежної охорони округи з обов'язками начальника пожежної охорони відповідного міста» [9, арк. 30].

Організація та здійснення протипожежних заходів в межах району та селищ покладалися на районні виконавчі комітети та селищні ради. В районах здійснення заходів з профілактики та ліквідації вогню проводилося через районних пожежних інструкторів, а в селах – через місцевих пожежних старост. Вони затверджувалися на посадах відповідним виконкомом або постановою сільради. Протипожежна охорона підприємств та установ окремих відомств здійснювалася через власні органи пожежної охорони на підставі окремих положень НКВС УСРР та галузевих відомств [16, с. 150].

Згідно нового положення про державний пожежний догляд на центральний та місцеві органи пожежного догляду покладалось наступне: розроблення загальнодержавного та місцевих планів протипожежних заходів, як в сфері попередження пожеж, так і їх гасіння, а також догляд за їх реалізацією після затвердження у встановленому порядку; керування, контроль та догляд за станом пожежної охорони й діяльністю комунальних,

відомчих та громадських пожежних організацій, а також погодження їх спільної роботи [12, с. 108].

Окрім загальних функцій державного управління у сфері боротьби з вогнем на НКВС УСРР по відділу комунального господарства покладалося –

«...а) технічна нормалізація пожежного реманенту, приладдя і устаткування, загальне визначення потреби в ньому, допомога в його виробництві та постачанні, а рівно й загальний контроль та догляд за якістю пожежного реманенту, устаткування і приладдя, що виробляється та пускається у продаж;

б) загально технічне керування справою автоматичного вогнегасіння, пожежної сигналізації та іншого протипожежного устаткування, а також догляд за його належним станом;

в) розгляд і подання на затвердження Народного комісара внутрішніх справ нормальних статутів добровільних пожежних організацій, якщо в ці статuti вносилися зміни або доповнення, у порівнянні з вже затвердженими нормальними статутами;

г) загальний облік пожежно-технічних сил;

д) допомога розвиткові пожежно-технічної освіти;

е) затвердження приблизних норм пожежної охорони, щодо пожежного реманенту, устаткування й приладдя, а також примірних штатів особового складу» [9, арк. 31].

Функції, права та обов'язки окремих протипожежних органів визначалися окремими положеннями НКВС УСРР після узгодження із зацікавленими відомствами [16, с. 151].

На основі постанови РНК УСРР «Про положення про державний пожежний догляд в УСРР» Наркомат внутрішніх справ затвердив спеціальне «Положення про пожежну охорону на території УСРР» [8, арк. 118]. У ній розписувалися права та обов'язки нових структурних органів державного пожежного нагляду. Головним органом державного пожежного нагляду ставала Пожежна інспекція при відділі комунального господарства НКВС, яка підпорядковувалася завідувачеві згаданого відділу. До складу центральної пожежної інспекції входили: старший пожежний інспектор, пожежний інспектор з комунальної і сільської пожежної охорони, пожежний інспектор відомчої пожежної охорони, пожежний інспектор-інженер [8, арк. 118зв].

Головна пожежна інспекція отримувала суттєві обов'язки. Так на неї покладалося:

«...а) складання загальнодержавного, технічного і фінансового планів протипожежних заходів, як в галузі попередження пожеж, так і гасіння та контроль за ними;

б) регулювання роботи місцевих органів державного пожежного догляду, комунальних, відомчих та промислових підприємств, пожежних організацій, догляд та контроль за ними;

в) розроблення нормалізації пожежного реманенту, знаряддя й приладдя, загальне визначення потреби у ньому в УСРР, допомога виробництву і постачанню, а рівно і контроль, і догляд за якістю пожежного реманенту, що випускається до продажу;

г) керівництво, контроль та догляд за спринклерними, та іншими автоматичними системами вогнегасіння;

д) представлення висновків по статутах добровільних пожежних товариств, що подаються на затвердження;

е) загальний облік та найбільш раціональне використання пожежно-технічних сил;

ж) організація дослідів, спроб, спостереження та вивчення усякого роду винаходів у галузі пожежної справи;

з) участь у роботі Народного комісаріату освіти по Головному комітеті професійної освіти в справі пожежно-технічної освіти та догляд за постановою такого згідно з загальним планом пожежної охорони УСРР;

і) участь у роботі Управління державного страхування по складанню загальнодержавної пожежної статистики;

к) допомога установам в організації радянської громадськості на боротьбу з пожежами та іншими стихійними бідами й допомога потерпілим від них;

л) участь у розробці й проведенні через відповідні установи заходів загальнодержавного характеру по вогнетривкому будівництву, захисному від пожеж деревонасадженню, водопостачанню й розплануванню селищ;

м) популяризація серед населення відомостей по боротьбі з пожежами й допомога у виданні пожежно-технічної літератури» [8, арк. 119-119зв].

Для вирішення поставлених завдань та виконання обов'язків Головна пожежна інспекція, як провідний орган державного управління у сфері пожежної охорони УСРР, отримувала досить значні повноваження. Інспекція розробляла та проводила встановленим порядком законопроекти, положення, постанови, правила та інструкції з пожежної безпеки, проводила ревізії та обстеження у комунальних та відомчих установах з метою виявлення недоліків у пожежній сфері, розглядала та вирішувала скарги, що поступали на місцеві пожежоргани, проводила контрольні випробування якості пожежманенту та устаткування, організовувала з'їзди, конференції представників пожежних організацій, а також концерти, виставки, конкурси. Вона ж могла вимагати від місцевих керівників пожежного нагляду акти обстежень установ, плани реалізації протипожежних заходів [8, арк. 120].

Головна пожежна інспекція мала широкі повноваження стосовно особового складу пожежної охорони УСРР. Вона контролювала кваліфікацію пожежних керівників місцевого рівня, могла їх звільняти. Однак також подавала до нагородження у встановленому порядку пожежні органи, дружини, окремих вогнеборців, що відзначилися у вогнеборчій справі. Також ін-

спекція брала участь у розподілі та використанні коштів Управління державного страхування на заходи попередження та ліквідації пожеж [16, с. 152].

Головній пожежній інспекції безпосередньо підпорядковувалися Округові управління пожежної охорони при округових відділах комунального господарства НКВС УСРР. Округи поділялися на категорії, в залежності від масштабу підконтрольної території та кількості населення. Так в округах з округовим центром першої категорії до штату управління пожежної охорони (УПО) входили: начальник пожежної охорони (міг бути і керівником місцевої пожежної команди), заступник начальника УПО, старший пожежний інспектор (був керівником профілактичної роботи), три пожежні інспектори по міській, сільській та відомчій вогнеборчій охороні. Округи з округовим центром другої категорії мали начальника УПО та двох пожежних інспекторів. Для округів з округовим центром третьої категорії призначався керівник УПО та один інспектор. В округах з округовим центром четвертої категорії діяв лише один голова пожежної охорони, який виконував функції і начальника місцевої пожежної команди. Округові УПО знаходилися у складі округових або міських відділів комунального господарства та управлялися начальником останніх [8, арк. 119].

Округові управління пожежної охорони при округових відділах комунального господарства НКВС УСРР також мали серйозні завдання, але мали реалізовуватися в регіональному масштабі. Таким чином на них було покладено:

«...а) розроблення проектів планів пожежної охорони в округовому масштабі, подання їх вищому органу – Головній пожежній інспекції, догляд за здійсненням намічених протипожежних заходів превентивного та репресивного характеру;

б) розроблення проектів планів по організації добровільних пожежних товариств і дружин в міських та сільських місцевостях для подання вищому органу Управління Пожежної Охорони і впровадження їх у життя;

в) застосування розроблених НКВС УСРР приблизних штатів всіх пожежних організацій в окрузі, як в частині особового складу, так і в частині пожежного реманенту згідно з загальним планом пожежної охорони, затвердженим Головною пожежною інспекцією НКВС УСРР;

г) загальний облік пожежних організацій, пожежного приладдя і знаряддя, що знаходиться у комунальних і пожежних організаціях, підприємствах і установах;

д) організація і безпосереднє завідування округовими склепами пожежного реманенту й пожежними ремонтними майстернями округового масштабу;

е) керівництво і допомога постачанню до сільських пожежних організацій і окремих сільських місцевостей пожежного реманенту;

ж) проведення кампаній по розвитку серед населення і пожежних працівників пожежних знань, шляхом відповідної пропаганди, відкриття курсів, видання брошур і таке інше;

з) допомога Управлінню державного страхування у складанні громадської пожежної статистики; и) допомога відповідним установам в організації радянської громадськості по боротьбі з пожежами й іншими стихійними лихами і надання допомоги потерпілим від них» [8, арк. 120].

Округові УПО як регіональні органи державного управління сфери пожежної охорони відповідно до своїх обов'язків отримували значні повноваження. Вони могли контролювати стан пожежної охорони усіх відомств, установ та організацій, що знаходилися на території округи, розробляли проекти обов'язкових постанов з попередження пожеж на території округи і контролювали їх дотримання, інструктували професійні і добровільні пожежні організації всіх відомств, підприємств і організацій свого регіону. Регіональні управління пожежної охорони складали акти для притягнення осіб до відповідальності за порушення протипожежних правил, приймали рішення стосовно скарг, що поступали на низові пожежні організації, отримували від останніх звітні матеріали, доповіді, акти обстежень та могли викликати їх керівників для пояснень, виявляли відповідність кваліфікації керівника, посади яку той займав. Представники округового УПО брали участь у роботі комісії Управління державного страхування, інженерних та інших організацій, пов'язаних із вогнеборчою галуззю, скликали місцеві наради, конференції, з'їзди з пожежної сфери, подавали до нагородження у встановленому порядку пожежні організації, команди, дружини, окремих борців з вогнем, що показали себе з найкращого боку у справі гасіння та профілактики пожеж [8, арк. 120зв]. Округовим УПО підпорядковувалися в районах – районні пожежні інструктори та сільські пожежні старости.

Низовими місцевими пожежними організаціями державного управління сфери пожежної охорони, що діяли згідно положення про державний пожежний нагляд були професійні пожежні команди та добровільні пожежні дружини. Вони створювалися у населених пунктах для безпосередньої боротьби з пожежами та допомоги при стихійних лихах і катастрофах. Пожежною командою називалася організація, що складалася виключно з професійних пожежних працівників, які у складі однієї вартової зміни могли на підконтрольній території, прибути до місця пожежі з необхідним пожежним приладдям і дати не менше двох струмків води від ручного насосу з одночасним встановленням висувної триколінної драбини. Усі інші пожежні професійні організації, що не могли виконати вищезазначених дій – називалися пожежний пост [8, арк. 121].

Пожежною дружиною називалася організація, що складалася з цивільних громадян, робітників, службовців, інших категорій населення, які мешкали в одному населеному пункті та бажали добровільно брати участь в ро-

боті з попередження та ліквідації пожеж. На пожежні команди, пости і дружини покладалося: попередження та гасіння пожеж, невідкладна допомога цивільному населенню при стихійному лихові чи катастрофі. Несення служби пожежними велося згідно вказівок та інструкцій НКВС УСРР, погоджених з Всеукраїнською спілкою комунальних працівників. Комплектування пожежних команд проводилося наступним чином:

а) адміністративно-технічний персонал призначався виключно з осіб, належної вогнеборчої кваліфікації, яка визначалася Наркоматом внутрішніх справ та спілкою комунальних працівників;

б) рядовий склад вогнеборців приймався на службу згідно норм, вироблених НКВС УСРР та Народним комісаріатом охорони здоров'я УСРР [8, арк. 121зв].

Таким чином, з 1928 до кінця 1930 року в УСРР діяла наступна схема державних пожежних органів. На чолі пожежної охорони республіки стояла Головна пожежна інспекція у складі відділу комунального господарства НКВС УСРР. Їй підпорядковувалися Округові управління пожежної охорони при округових відділах комунального господарства. Низовими представниками органів державного пожежного нагляду були районні пожежні інструктори, сільські пожежні старости, а також професійні пожежні команди і пости та добровольчі пожежні дружини. Структура органів державного пожежного нагляду була централізованою та включала в себе усі міські, сільські та відомчі пожежні організації. Цей період характеризувався поліпшенням стану пожежної безпеки в УСРР.

28 грудня 1930 року ВУЦВК та РНК УСРР прийняли постанову «Про ліквідацію Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР». Уся система органів державного пожежного нагляду перейшла у відання Головного управління комунального господарства та будівництва міст при РНК УСРР. На початку 1931 року була знову дещо змінена система органів пожежної безпеки. Так були ліквідовані головна та округові пожежні інспекції при відділах комунальних господарств НКВС УСРР. Справи пожежної охорони та державного пожежного нагляду у містах УСРР було покладено безпосередньо на комунальні секції міських рад, а у селах – на інспекторів Управління державного страхування згідно постанови Центральної урядової комісії з ліквідації округ з 29 грудня 1930 року (протокол № 14, пункт 9) [4, арк. 36].

Міські ради покладали на завідувача комунальною секцією відповідальність за стан пожежної безпеки міст та приміських районів. Районні виконавчі комітети поклали відповідальність за стан вогнеборчої охорони в сільських районах на інспекторів Управління державного страхування. Вони й контролювали діяльність пожежних команд міст і сіл УСРР на перехідному етапі розвитку системи пожежної безпеки. 25 липня 1931 року було створено Народний комісаріат комунального господарства УСРР



(НККГ УСРР), у складі якого було утворено Бюро протипожежної охорони [15, с. 220], а згодом Центральне управління пожежної охорони. Голова Центрального управління пожежної охорони НККГ та його підлеглі пожежні інспектори цього нового державного органу й займалися справами загальної організації та контролю за станом пожежної безпеки в республіці до 1934 року, коли було створено Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР та Головне управління пожежної охорони НКВС СРСР [12, с. 112]. В союзних республіках знову створювалися за новими правилами Народні комісаріати внутрішніх справ. До їх складу поверталася уся система державних органів забезпечення пожежної безпеки. Але тепер НКВС повністю підпорядковувалися центральному Народному комісаріатові внутрішніх справ СРСР, були позбавлені можливості законодавчої та нормативної ініціативи і лише затверджували рішення прийняті в Москві.

**Висновки.** В Україні у період становлення тоталітарного режиму (1927-1934 роках) було створено спеціальну систему державного управління у сфері пожежної охорони, яка втім зазнавала певних трансформацій. З 1927 по 1930 роки в УСРР діяла централізована та розгалужена державна система управління галуззю пожежної охорони, яка вміщувала в себе Головну пожежну інспекцію у складі відділу комунального господарства Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР, округові управління пожежної охорони при округових відділах комунального господарства, систему районних пожежних інструкторів, сільських пожежних старост, а також організовану структуру професійних пожежних команд, постів та добровольчих пожежних дружин. Цей період характеризувався поліпшенням стану захисту від пожеж. Однак з 1931 року державне управління сферою пожежної охорони було передано від НКВС УСРР до Народного комісаріату комунального господарства УСРР, у складі якого було утворено Бюро протипожежної охорони, а згодом Центральне управління пожежної охорони. Зазначені зміни суттєво позначилися у негативному плані на ефективності державної боротьби з пожежами. Ліквідація НКВС та пертурбації органів державного управління вогнеборчої галузі призвели до втрати централізованого контролю та управління сфери пожежної охорони, зниження заробітних плат вогнеборців, зниження авторитету в суспільстві тощо. Лише у 1934 році було створено новий Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР та Головне управління пожежної охорони НКВС СРСР. В союзних республіках знову створювалися Народні комісаріати внутрішніх справ, а до їх складу поверталася уся система державних органів управління пожежної охороною. Це призвело до певної стабілізації в сфері державного управління вогнеборчими справами, однак була ліквідована певна самостійність та автономність українських органів сфери державного управління пожежної охорони.

### Список використаних джерел:

1. Балябас В. Особливості формування та розвитку пожежно-рятувальної служби України у міжвоєнний період // Наукові зошити історичного факультету Львівського університету. 2012–2013. Вип. 13–14. С. 255–261.
2. Глебова И. Н. Испытание огнем : очерк истории Харьковской пожарной охраны. Харьков : Прапор, 1991, 125 с.
3. Докладные записки инспекции по делам коммунального хозяйства, НКВД УССР, Информотдела ЦК КП(б)У о составлении и дальнейшем развитии коммунального хозяйства в республике // ЦДАГО. Ф. 1. Оп. 20. Спр. 2747. 79 арк.
4. Документи о состоянии противопожарной охраны в колхозах, лесхозах и на торфоразработках Украины (постановления, приказы, инструкции, устав, планы, переписка) // ЦДАВО. Ф. 559. Оп.1. Спр. 139. 184 арк.
5. Клюс П. П., Палюх В. Г. Пожарные Харьковщины (очерки, посвященные 350-летию г. Харькова). Харьков, 2006. 332 с.
6. Котельников С. Вогнеборці. Історія пожежництва на теренах сучасної України : [Науково-популярне видання.]. Київ : ТОВ «Київська книжково журнальна фабрика», 2018. 444 с.
7. Литвяков Ф. И. Одесса в отблесках пожаров. Одесса : Печатный дом, 2014. 384 с.
8. Материалы о состоянии пожарной охраны на территории УССР // ЦДАВО. Ф. 5. Оп.3. Спр. 1428. 149 арк.
9. Материалы по рассмотрению проектов положений о пожарной охране на территории УССР // ЦДАВО. Ф. 5. Оп.2. Спр. 2654. 98 арк.
10. Нехаев В. С., Серцов М. А. Огнеборцы Запорожья : очерки истории и деятельности пожарной охраны Запорожской области. Запорожье, 1997. 314 с.
11. Островский Б., Марченко Л. Огнеборцы. Киев : ТОВ «Росток», 1996. 162 с.
12. Смирнов Г. В. Историческая хроника пожарной охраны Луганска. Луганск : Издательство «Лугань», 1996. 415 с.
13. Сорочинська О. Л. Основні етапи розвитку пожежної охорони в Україні // Питання історії науки і техніки. 2013. № 1. С. 36–44.
14. Томіленко А. Г. Створення та розвиток державної системи превентивних протипожежних заходів в Україні у другій половині 20-х – 30-ті роки ХХ століття // Гуманітарний вісник. 2018. № 28 (12). С. 109–118.
15. Томчишин П., Сибіга П., Янішен В., Ларіна В. Історія пожежно-рятувальної справи Хмельниччини. Хмельницький, 2015. 228 с.
16. Харламов М. І. Становлення та розвиток системи пожежної безпеки в УСРР у 1918–1934 р.: монографія. Х.: НУЦЗУ; ФОП Панов А. М., 2019. 388 с.
17. Ястремський М. М., Говорушак М. Г., Чекин М. Б. Одвічний поклик вогнеборців : Літопис пожежної охорони Подільського краю. Вінниця : Консоль, 2002. 192 с.

### References:

1. Balyabas V. *Collection of Scientific Papers «Scientific Notebooks of the Faculty of History of Lviv University»*, 13-14, 255-261 (2013).
2. Hlebova Y. N. *Yspytanye ohnem: ocherk ystoryy Khar'kovskoy pozharnoy okhrany*. Khar'kov: Prapor, (in Russian) (1991).
3. *Dokladnye zapysky ynspektsyy po delam kommunal'noho khozyaystva, NKVD USSR, Ynformotdela TSK KP(b)U o sostavlenyy y dal'neyshem razvytyy kommunal'noho khozyaystva v respublyke* (in Russian) // CSAPOU. F. 1. Op. 20. Spr. 2747. 79 ark.
4. *Dokumenty o sostoyanny protyvopozharnoy okhrany v kolkhozakh, leskhozakh y na torforazrabortkakh Ukrayny (postanovlenyya, pryказы, ynstruktsyy, ustav, plany, perepyska)* (in Russian) // CSASAGU. F. 559. Op.1. Spr. 139. 184 ark.
5. Klyus P. P., Palyukh V. H. *Pozharnye Khar'kovshchyny (ocherky, posvyashchennye 350-letyuu h. Khar'kova)*. Khar'kov, (in Russian) (2006).
6. Kotel'nykov S. *Vohnebortsi. Istoriya pozhezhnytstva na terenakh suchasnoyi Ukrayiny: [Naukovo-populyarne vydannya.]*. Kyiv: TOV «Kyyivs'ka knyzhkovo zhurnal'na fabryka», (in Ukrainian) (2018).
7. Lytvyakov F. Y. *Odessa v otbleskakh pozharov*. Odessa: Pechatnyy dom, (in Russian) (2014).
8. *Materyaly o sostoyanny pozharnoy okhrany na terrytoryy USSR* (in Russian) // CSASAGU. F. 5. Op.3. Spr. 1428. 149 ark.
9. *Materyaly po rassmotrennyu proektov polozhenyy o pozharnoy okhrane na terrytoryy USSR* (in Russian) // CSASAGU. F. 5. Op.2. Spr. 2654. 98 ark.
10. Nekhaev V. S., Sertsov M. A. *Ohnebortsy Zaporozh'ya: ocherky ystoryy y deyatel'nosty pozharnoy okhrany Zaporozhskoy oblasti*. Zaporozh'e, (in Russian) (1997).
11. Ostrovskyy B., Marchenko L. *Ohnebortsy*. Kyev: TOV «Rostok», (in Russian) (1996).
12. Smyrnov H. V. *Ystorycheskaya khronyka pozharnoy okhrany Luhanska*. Luhansk: Yzdatel'stvo «Luhan'», (in Russian) (1996).
13. Sorochnyns'ka O. L. Questions of the history of science and technology, 1, 36-44 (2013).
14. Tomilenko A. H. Humanitarian newsletter, 28 (12), 109-118 (2018).
15. Tomchyshyn P., Sybiha P., Yanishen V., Larina V. *Istoriya pozhezhno-ryatuval'noyi spravy Khmel'nychchyny*. Khmel'nyts'kyy, (in Ukrainian) (2015).
16. Kharlamov M. I. *Stanovlennya ta rozvytok systemy pozhezhnoyi bezpeky v USRR u 1918–1934 r.: monohrafiya*. KH.: NUTSZU; FOP Panov A. M., (in Ukrainian) (2019).
17. Yastrems'kyy M. M., Hovorushchak M. H., Chekin M. B. *Odvichnyy poklyk vohnebortsiv: Litopys pozhezhnoyi okhorony Podil's'koho krayu*. Vinnytsya: Konsol', (in Ukrainian) (2002).

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-49  
УДК 351.865:351.746.1 (327)

*Цимбал Б.М., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-2317-3428,  
Крюков О.І., д.н. держ. упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6335-5429*

*Tsybmal B., Doctoral of Training Research and Production Center of the  
National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv,*

*Kryukov A., doctor of science in public administration, professor,  
educational and production center of the National university of civil protec-  
tion of Ukraine, Kharkiv*

## **АНАЛІЗ ГЕНЕЗИ СТРАТЕГІЧНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВ- ЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕН- НЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

## **ANALYSIS OF THE GENESIS OF THE STRATEGICITY OF PUB- LIC MANAGEMENT OF PERSONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE**

*У статті аналізуються стан формування та забезпечення стратегіч-  
ності публічного управління у сфері безпеки особистості в контексті забезпе-  
чення сталого розвитку України. Визначено етапи інституціоналізації стра-  
тегічного публічного управління в цій сфері, а також перспективи його ро-  
звитку.*

***Ключові слова:** публічне управління, інституційна система, генеза,  
національна безпека, безпека особистості, сталий розвиток.*

*The article analyzes the state of formation and ensuring the strategy of public  
administration in the field of personal security in the context of ensuring sustainable  
development of Ukraine. The stages of institutionalization of strategic public admin-  
istration in this area, as well as prospects for its development are identified.*

***Key words:** public administration, institutional system, genesis, national secu-  
rity, personal security, sustainable development.*

**Постановка проблеми.** Конференція ООН 1992 р. в Ріо-де-Жанейро з проблем навколишнього середовища та розвитку стала однією з головних подій в історії світової цивілізації. Саме у Ріо-де-Жанейро отримали загальносвітове політичне визнання проблеми, пов'язані з глобальним потеплінням клімату та збереженням біорізноманіття на Землі. Було прийнято Порядок денний на 21 століття – своєрідний план розвитку цивілізації на найближче майбутнє. З того часу минуло майже 20 років. За цей час, за рішенням ООН, понад 100 країн розробили стратегію сталого розвитку. Як відомо, у нашій країні аналогічний документ був прийнятий у 2015 році [5]. Наразі діє указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [8]. Крім того, розроблений указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України», що отримав досить негативну оцінку у наукових колах країни. Основним недоліком цього підзаконного акту є те, що, незважаючи на все ж таки збільшення уваги на соціальному факторові (безпеці людини як на складовій безпеки країни), такий указ усе ще не враховує ключових проблем більшої частини населення України. На цій підставі вважаємо за доцільне більш детально розглянути особливості організаційно-правового регулювання безпекою особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам управління, становлення та функціонування системи безпеки загалом і безпеки особистості зокрема присвячено праці як вітчизняних, так і закордонних учених З. Бзежинського, С. Белая, О. Бондаренка, В. Горбуліна, І. Грицяка, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Кравчука, С. Крука, В. Олуйка, С. Полторака, А. Помази-Пономаренко, О. Радченка, В. Садкового, Г. Ситника, В. Торічного, Дж. Ховорса, Д. Юрковського та ін. [1; 2; 5; 11-12]. У своїх працях автори розглядають різні аспекти сутності, функцій та особливостей формування системи безпеки. У той же час потребує ґрунтовного розгляду стан формування та забезпечення стратегічності публічного управління безпекою особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України. Це необхідно зробити з огляду на важливість визначення тенденцій і цілісної концепції «проактивної» дії інституціональної системи публічного управління у зазначеній сфері.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення стратегій як інструментів публічного управління безпекою особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України, а також дослідження генези формування та забезпечення цієї стратегічності.

**Виклад основного матеріалу.** Наприкінці ХХ століття негативні тенденції глобалізації економіки стали величезною руйнівною силою. Здатність природи самовідновлюватися та підтримувати розвиток людства виявилася не безмежною. Надзвичайно загострилася боротьба за ресурси, відбулося значне розшарування світу за доходами, суттєво збільшилися масштаби

зlidнів населення. У результаті світ зіткнувся з необхідністю формування, по суті, нової моделі розвитку цивілізації, яка могла б протистояти глобальній соціально-політичній, економічній та екологічній кризі, що відбулася.

Як відомо, з моменту проголошення незалежності України на її теренах була прийнято понад 100 стратегій, програм, концепцій та інших правових документів щодо забезпечення соціально-економічного, а згодом і сталого розвитку нашої держави [5; 11]. Так, можна згадати такі правові документи в досліджуваній сфері [4; 6; 8; 9]:

1. Постанова ВРУ «Про основні напрямки економічної політики України в умовах незалежності» від 25.10.1991 р. № 1698-ХІІ.

2. Постанова ВРУ «Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» від 19.10.1994 р. № 216.

3. Указ Президента України «Про основні напрямки соціальної політики на період 1997-2000 рр.» від 18.10.1997 р. № 1166.

4. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського союзу» від 11.06.1998 р. № 615.

5. Указ Президента України «Про основні напрямки соціальної політики на період 2000-2004 рр.» від 24.05.2000 р. № 717.

6. Послання Президента України до ВРУ «Україна: поступ у ХХІ сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 рр.» № 276а/2000 від 23.02.2000 р.

7. Указ Президента України «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14.09.2000 р. № 1072.

8. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602.

9. Послання Президента України до ВРУ «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.).

10. Указ Президента України «Про Стратегію економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) шляхом європейської інтеграції» від 28.04.2004 р. № 493.

11. Постанова КМУ «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року» від 24.06.2006 р. № 879.

12. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. № 1001.

13. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України.

14. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385.

15. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"» від 12.01.2015 р. № 5/2015.

16. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» від 11.11.2015 р. № 931.

17. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» від 24.05.2017 р. № 504-р.

18. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» від 10.07.2019 № 526-р.

19 Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р. № 722/2019.

20. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» від 05.08.2020 р. № 695.

21. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14.09.2020 р. №392/2020. *Саме цей указ визначає необхідність розробки та реалізації низки інших стратегій, необхідних для забезпечення безпеки особистості, а саме:*

– Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» від 25.03.2021 р. № 121/2021;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» 02.06.2021 р. № 225;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 липня 2021 року "Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави"» від 23.07.2021 р. № 306/2021 (цей указ закладає основи для внесення змін Податкового кодексу України в частині прийняття «Економічного паспорта українця», на зразок виплат громадянам ОАЕ певного відсотку від продажу нафти [7]);

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 20.08.2021 р. № 372/2021;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» від 11.08.2021 р. № 347/2021;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року "Про Стратегію кібербезпеки України"» від 26.08.2021 р. № 447/2021;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року "Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України"» від 26.08.2021 р. № 448/2021;

– Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 27.09.2021 р. № 487/2021;

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року "Про Стратегію біобезпеки та біологічного захисту"» від 17.12.2021 р. № 668/2021.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і Стратегії національної безпеки України до 2030 року обґрунтовується нова парадигма соціально орієнтованого розвитку нашої держави, а також окреслюються оновлені соціальні й економічні пріоритети. Проте так чи інакше не розглядаються в комплексі всі чинники сталого розвитку українського суспільства.

Крім того, Стратегія національної безпеки України до 2030 року (введена в дію указом Президента від 14.09.2021 року) визначила таке [9]: Кабінетові Міністрів України, державним органам за відповідними сферами національної безпеки слід подати у *шестимісячний строк* на розгляд Ради національної безпеки і оборони України проекти:

- 1) Стратегії людського розвитку (введена в дію 02.06.2021 р.);
- 2) Стратегії воєнної безпеки України (введена в дію 25.03.2021 р.);
- 3) Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України (МВС України розроблено проєкт стратегії [3]);
- 4) Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України (введена в дію 20.08.2021 р.);
- 5) Стратегії економічної безпеки (введена в дію 11.08.2021 р.);
- 6) Стратегії біобезпеки та біологічного захисту (введена в дію 17.12.2021 р.);
- 7) Стратегії інформаційної безпеки (Кабінет Міністрів України 15 вересня 2021 року схвалив Стратегію [10]);
- 8) Стратегії кібербезпеки України (введена в дію 26.08.2021 р.);
- 9) Стратегії зовнішньополітичної діяльності (введена в дію 26.08.2021 р.);
- 10) Стратегії забезпечення державної безпеки (стратегія поки не зроблена).

Аналіз стану виконання цієї вимоги черговий раз засвідчує, що ставлення до реалізації певних заходів у нашій країні є неоднозначним. Для прикладу такою є ситуація з виконанням вимоги норми Закону України «Про національну безпеку України» [4, ч. 1 ст 26] щодо необхідності розробки Стратегії нацбезпеки за дорученням Президента України протягом 6 місяців з моменту його вступу на пост [2; 11]. Як відомо, шостий Президент України вступив на посаду 20.05.2019 року, а Стратегія національної



безпеки введена в дію указом Президента України від 14.09.2021 року. Відтак, очевидним є неналежне виконання законодавчої вимоги щодо строків розробки такої стратегії.

На тлі недоліків слід також вказати й на перевагу законодавства у сфері нацбезпеки, а саме на те, що ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» [4] визначає *фундаментальні національні інтереси нашої держави* (сталий розвиток держави, економіки та громадянського суспільства, інтеграція України в європейський простір, недопущення втручання в її внутрішні справи тощо). Уважаємо, що саме таке визначення національних інтересів є результатом *поступального інституційного розвитку України*. Зважаючи на це, важливим є забезпечення цієї поступальності в реалізації подальших заходів, спрямованих на гарантування національних інтересів, що включає безпеку держави, суспільства й особистості. При цьому варто пам'ятати, що національні інтереси є життєво важливими, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності та добробут її громадян [там само].

**Висновки.** З моменту проголошення незалежності в Україні прийнято значна кількість нормативно-правових документів, спрямованих на забезпечення системи безпеки, що включає безпеку держави, суспільства й особистості. Аналіз цих документів дає підстави стверджувати, що за останні роки вони набули більш значних обрисів щодо закріплення вимог щодо важливості *стратегічного* гарантування безпеки саме людини. Разом із тим не розглядаються в комплексі всі чинники сталого розвитку українського суспільства. Саме з урахуванням цих аспектів варто проводити подальші наукові розвідки.

Крім того, можемо виокремити такі *етапи інституціоналізації* стратегічного публічного управління у сфері безпеки особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України: 1) «етап закладення основ системи безпеки» – 1991–1996 рр. (прийнята Конституція України та інші важливі правові документи); 2) «*перманентного формування*» – 1997–2014 рр. (акцентується увага саме на забезпеченні соціальної й економічної політики); 3) «*відновлення реформування*» – з 2015 р. і по теперішній час (відзначається забезпеченням насамперед сталого розвитку України та стратегічності системи її безпеки, з акцентуванням уваги саме на безпеці людини). Визначення таких періодів інституціоналізації публічного управління дає змогу наполягати на необхідності формування в його межах стійкої позитивної тенденції – гарантування та підтримки соціальної безпеки України загалом і безпеки окремо взятої особистості зокрема. Для формування такої тенденції доцільною є розробка цілісної концепції «проактивної» дії інституціональної системи публічного управління у сфері безпеки особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України.

### Список використаних джерел:

1. Батир Ю.Г., Лопатченко І.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Хмиров І.М., Хмирова А.О. Державна політика сталого розвитку в умовах європейської інтеграції України : монографія. Харків: НУЦЗ України, 2021. 220 с.
2. Крук С.І. Інституційність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія, методологія та практика : монографія. Х.: НУЦЗУ, 2019. 324 с.
3. МВС розробило проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України // Новини ДСНС України від 13.05.2021 р. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/124095.html>.
4. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.
5. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України // International scientific journal. 2015. № 7. С. 12-15.
6. Послання Президента України до ВРУ «Модернізація України – наш стратегічний вибір» (2011 р.). URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/modernizaciya-ukraini-nash-strategichniy-vibir-schorichne>.
7. Президент Володимир Зеленський вніс на розгляд Верховної Ради законопроект “Про економічний паспорт” (законопроекти №6394 і № 6396). URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3363656-zelenskij-vnis-u-radu-zakonoproekt-pro-ekonomichnij-pasport.html>.
8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» № 392/2020 від 14.09.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
10. Стратегія інформаційної безпеки – 2025: що зміниться у сфері цифрових прав. URL: <https://dslua.org/publications/strategiia-informatsiynoi-bezpeky-2025-shcho-zminytsia-u-sferi-tsyfrovyykh-prav/>.
11. Помаза-Пономаренко А.Л. «Національна безпека», [in:] Законодавство України: монографія. Х.: НУЦЗУ. 2018. 168 с.
12. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. "The negative impact of corruption on the economic security of states". Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). Pp. 1058-1071.

### References:

1. Batyr Yu.G., Lopatchenko I.M., Pomaza-Ponomarenko A.L., Khmirov I.M., Khmirova A.O. State policy of sustainable development in the conditions of European integration of Ukraine [Derzhavna polityka staloho rozvytku v umovakh yevropeys'koyi intehratsiyi Ukrayiny]: monograph. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2021. 220 p. Print.
2. Kruk S.I. Institutionalality of public administration in the field of national security of Ukraine: theory, methodology and practice [Instytutsiynist' derzhavnoho

upravlinnya u sferi zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: teoriya, metodolohiya ta praktyka]: monograph. Kharkiv: NUTSZU, 2019. 324 p. Print.

3. The Ministry of Internal Affairs has developed a draft Strategy for Public Safety and Civil Protection of Ukraine [MVS rozrobylo proekt Stratehiyi hromads'koyi bezpeky ta tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny] // News of the SES of Ukraine dated 13.05.2021 URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/124095.html>.

4. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny]. URL: <https://www.rada.gov.ua/>.

5. Pomaza-Ponomarenko A.L. Strategy as a means of stable development of Ukraine [Stratehiya yak zasib stabil'noho rozvytku Ukrayiny] // International scientific journal. 2015. № 7. pp. 12–15. Print.

6. Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada "Modernization of Ukraine - our strategic choice" (2011) [Poslannya Prezydenta Ukrayiny do VRU «Modernizatsiya Ukrayiny – nash stratehichnyy vybir» (2011 r.)]. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/modernizaciya-ukraini-nash-strategichniy-vibir-schorichne>.

7. President Volodymyr Zelensky submitted to the Verkhovna Rada the draft law “On the Economic Passport” (draft laws №6394 and № 6396) [Prezydent Volodymyr Zelens'kyy vnis na roz'hlyad Verkhovnoyi Rady zakonoprojekt “Pro ekonomichnyy pasport” (zakonoproekty №6394 i № 6396)]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3363656-zelenskij-vnis-u-radu-zakonoproekt-pro-ekonomichnij-pasport.html>.

8. On the Goals of Sustainable Development of Ukraine for the period up to 2030: Decree of the President of Ukraine № 722/2019 of 30.09.2019. [Pro Tsili staloho rozvytku Ukrayiny na period do 2030 roku : ukaz Prezydenta Ukrayiny № 722/2019 vid 30.09.2019 r.]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

9. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine" № 392/2020 of September 14, 2020. [Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 14 veresnya 2020 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrayiny» № 392/2020 vid 14.09.2020 r.]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

10. Information Security Strategy - 2025: what will change in the field of digital rights [Stratehiya informatsiynoyi bezpeky – 2025: shcho zminyt'sya u sferi tsyfrovyykh prav]. URL: <https://dslua.org/publications/stratehiia-informatsiynoi-bezpeky-2025-shcho-zminytsia-u-sferi-tyfrovyykh-prav/>.

11. Pomaza-Ponomarenko A.L. "National Security", [in:] Legislation of Ukraine: a monograph. Kharkiv: NUCZU. 2018. 168 p. Print.

12. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. "The negative impact of corruption on the economic security of states". Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). P. 1058-1071. Print.

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-50

УДК 351:656

*Крихтіна Ю.О., к.е.н., доц., УДУЗТ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6595-4759*

*Krykhtina Y., PhD in Economic, Associate Professor of Management and  
Administration Department, UkrSURT, Kharkiv*

## **ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

### **WAYS OF TRANSFORMATION OF THE STATE POLICY OF DEVELOPMENT OF THE TRANSPORT INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION UKRAINE**

*У статті охарактеризовано особливості формування та реалізації державної політики розвитку транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України. Визначено ступінь результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у транспортній галузі. Виокремлено проблемні аспекти та суперечності державної політики розвитку транспортної галузі в контексті виконання Угоди про асоціацію. Визначено шляхи трансформації державної політики розвитку транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, державна політика, транспортна галузь, європейська інтеграція, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.*

*The article describes the peculiarities of the formation and implementation of state policy for the development of the transport sector in the context of European integration of Ukraine. The degree of effectiveness of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in the sphere of transport is determined. The problematic aspects and contradictions of the state policy of transport industry development in the context of the implementation of the Association Agreement are highlighted. The ways of transformation of the state policy of development of transport branch in the conditions of European integration of Ukraine are defined.*

**Key words:** *public administration, public policy, transport sector, European integration, Association Agreement between Ukraine and the EU.*

**Постановка проблеми.** Вигідне географічне розташування України – між західними та східними країнами світу передбачає наявність розгалуженої мережі транспортної інфраструктури. Як наслідок, транспортна галузь є не тільки ключовим сектором національної економіки України, яка сприяє соціально-економічному розвитку держави, а й важливою складовою глобальної економіки та світової (в тому числі європейської) транспортної системи. Це актуалізує процеси європейської інтеграції України, які спрямовані на максимальне використання можливостей політичної та економічної співпраці між сторонами в різних сферах, в тому числі в транспортній галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань особливостей формування та реалізації державної політики розвитку транспортної галузі, в тому числі в умовах європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі вчені, як Танклевська Н., Чернявська Т., Черніхова О. та інші [1; 3; 4; 6]. Однак чимало питань стосовно напрямів трансформації державної політики розвитку транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів трансформації державної політики розвитку транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** Політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом набула чинності після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію). Політичну частину угоди було підписано 21.03.2014 р., економічну частину – 27.06.2014 р. [5].

З тих пір, попри заяви скептиків, український бізнес дедалі більше переорієнтовується на ринки Євросоюзу і саме ЄС сьогодні є ключовим торговельним партнером України, що позитивно впливає на розвиток національної транспортної галузі.

Однак сучасний світ 2021 р. кардинально відрізняється від світу 2014 р., а тим більше від світу 2007 р., коли ще тільки починалися перші консультації щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. З тих пір значно посилився вплив цифровізації та кліматичних викликів на транспортну галузь, окрім того руйнівні наслідки для функціонування цієї сфери економіки має глобальна пандемія COVID-19. Тому є нагальна потреба в оновленні Угоди про асоціацію відповідно до сучасних реалій, усвідомлених можливостей та інтересів українського бізнесу, в тому числі в транспортній галузі.

Тому у 2020 р. Уряд України уперше провів широке обговорення з бізнес-спільнотою щодо функціонування зони вільної торгівлі та зібрав низку пропозицій щодо оновлення Угоди про асоціацію. У консультаціях взяли участь понад 30 найбільших бізнес-асоціацій України, що представляють

понад 3000 підприємств, в тому числі транспортних, а також 150 представників МСБ, що взяли участь в онлайн-опитуванні [1; 3; 5].

В цілому, Угода про асоціацію між Україною та ЄС має 6 цілей, які є фундаментальними і спрямовані на максимальне використання можливостей політичної та економічної інтеграції. Цілі деталізовані в завданнях, що визначені окремими главами та статтями Угоди. Важливо, що оцінка досягнення цілей Угоди має враховувати прогрес обох сторін Угоди, оскільки зобов'язання взяла на себе не тільки Україна, але й Європейський Союз, в тому числі щодо лібералізації взаємного доступу до ринків [5].

Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виконання українською стороною майже 8 тис. заходів у рамках понад 2 тис. завдань. Усі вони визначені в інформаційно-аналітичній системі «Пульс Угоди», яку Уряд використовує для моніторингу прогресу виконання наших зобов'язань за Угодою загалом та у 24 сферах (секторах) співробітництва, зокрема у сфері «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги».

На жаль, в імплементации Угоди про асоціацію у сфері «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» Україна суттєво відстає від існуючого графіку виконання своїх зобов'язань: загальний прогрес виконання від початку дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за період 2015-2020 рр. склав лише 35%, хоча в останні два роки цей показник дещо підвищився до 41-50 % (рис. 1).

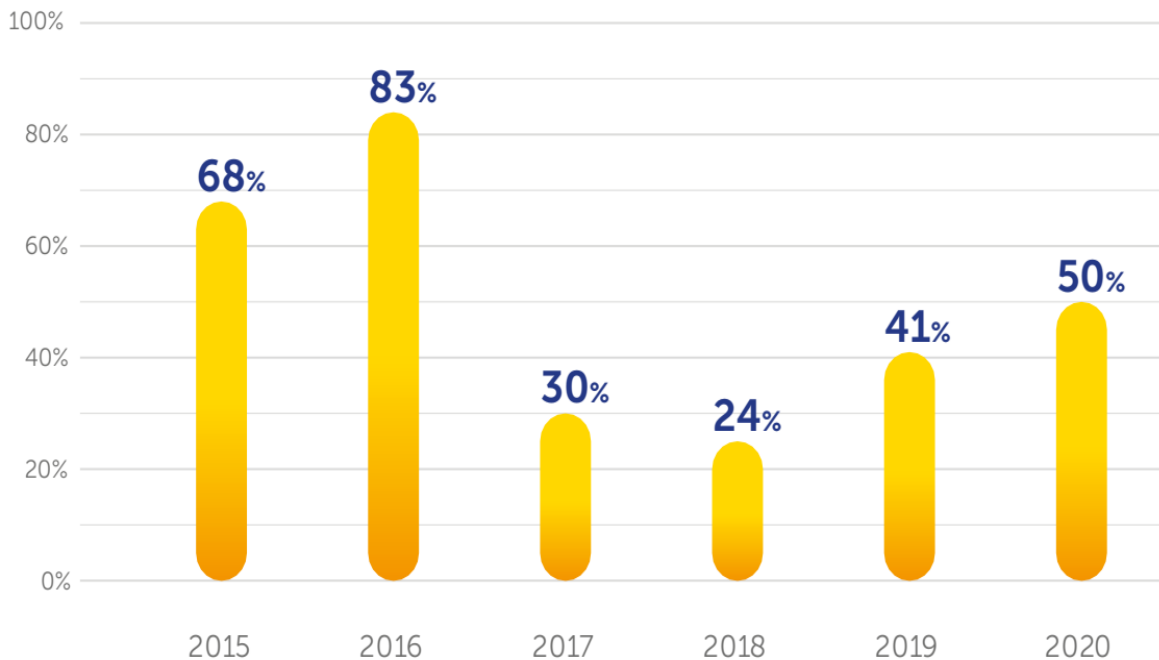


Рис. 1. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» [2]

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яка включає 544 заходи у межах 124 завдань для сектору «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги», передбачає прийняття на державному рівні відповідних законодавчих та нормативно-правових актів органами державної влади (рис. 2).

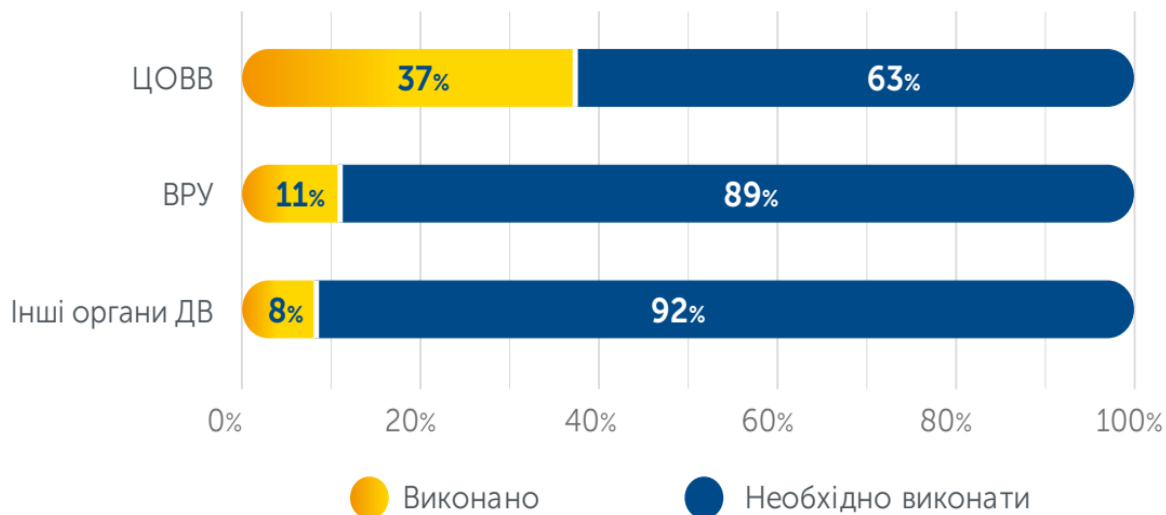


Рис. 2. Прогрес за основними групами виконавців – органами державної влади у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» [2]

Отже, можна констатувати, що державні органи різних гілок влади не забезпечують повною мірою імплементацію Угоди про асоціацію на всіх основних рівнях, адже загальний прогрес виконання нашою країною Угоди за підсумками 2015-2020 рр. у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, склав тільки 11 %, на Центральні органи виконавчої влади – 37%, на інші органи державної влади – лише 8 %.

Однак сучасний світ 2021 р. кардинально відрізняється від світу 2014 р., а тим більше від світу 2007 р., коли ще тільки починалися перші консультації щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. З тих пір значно посилюється вплив цифровізації та кліматичних викликів на транспортну галузь, окрім того руйнівні наслідки для функціонування цієї сфери економіки має глобальна пандемія COVID-19. Тому є нагальна потреба в оновленні Угоди про асоціацію відповідно до сучасних реалій, усвідомлених можливостей та інтересів українського бізнесу, в тому числі в транспортній галузі.

Тому у 2020 р. Уряд України уперше провів широке обговорення з бізнес-спільнотою щодо функціонування зони вільної торгівлі та зібрав низку пропозицій щодо оновлення Угоди про асоціацію. У консультаціях взяли участь понад 30 найбільших бізнес-асоціацій України, що представляють

понад 3000 підприємств, в тому числі транспортних, а також 150 представників МСБ, що взяли участь в онлайн-опитуванні [1; 3; 5].

Розглянемо напрями трансформації державної політики України в умовах європейської інтеграції у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» за підсумками виконання Угоди про асоціацію у 2015-2020 рр. за виокремленими напрямками.

#### 1. Автомобільний транспорт.

Попри те, що протягом 2014-2020 рр. у ВРУ було зареєстровано декілька варіантів законопроектів у сфері безпеки автомобільного транспорту, жодного з них не ухвалено. Відтак відсутнє рамкове законодавство, яке би забезпечувало подальше просування реформ у цій сфері. З огляду на зазначене необхідно активізувати та прискорити обговорення та ухвалення зареєстрованих у ВРУ законопроектів, зокрема:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження плати за використання автомобільних доріг загального користування державного значення» (від 27.05.2020 р. № 3544);

- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо впровадження плати за використання автомобільних доріг загального користування» (від 27.05.2020 р. № 3545);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення його у відповідність з актом Європейського Союзу» (від 30.12.2020 р. № 4560);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо суспільно важливих послуг з перевезення пасажирів автомобільним та міським електричним транспортом» (від 13.01.2021 р. № 4583);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері безпеки експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації законодавства та визначення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальним органом Міністерства внутрішніх справ України)».

#### 2. Залізничний транспорт.

В подальшому прогрес реформування сфери залізничних перевезень залежить від ухвалення оновленого законодавства, хоча в останні роки були здійснені певні кроки щодо запровадження приватної локомотивної тяги на залізниці та започаткування пілотних проектів із приватною локомотивною тягою. У зв'язку з цим необхідно активізувати та прискорити обговорення та ухвалення зареєстрованого у ВРУ законопроекту.



Окрім того, необхідно прискорити обговорення та ухвалення зареєстрованих у ВРУ законопроект «Про залізничний транспорт» (від 06.09.2019 р. № 1196-1) [2].

### 3. Морський та внутрішній водний транспорт.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно завершити роботу щодо виконання внутрішньодержавних процедур, необхідних для введення в дію Конвенції Міжнародної організації праці 2006 р. про працю в морському судноплавстві (ратифікаційний пакет документів наразі доопрацьовують) та приєднання до Міжнародної конвенції про контроль судових баластних вод й осадів та управління ними 2004 р., зі змінами.

Окрім того, необхідно до прийнятого Закону України від 03.12.2020 р. № 1054 «Про внутрішній водний транспорт», ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти та здійснити відповідні організаційні заходи. Із огляду на розпочату процедуру оновлення Додатка XVII-5 до Розділу IV Угоди про асоціацію щодо послуг з морських перевезень значний обсяг розроблених проектів актів потребуватиме доопрацювання з урахуванням нових актів права ЄС.

### 4. Авіаційний транспорт.

В подальшому за напрямком «Авіаційний транспорт» на державному рівні необхідно підписати Угоду між Україною та ЄС про Спільний авіаційний простір [2].

### 5. Транспортна політика.

За вказаним напрямком на державному рівні необхідно прискорити обговорення та ухвалення зареєстрованих у ВРУ законопроектів: «Про мультимодальні перевезення» (від 23.10.2020 р. № 4258) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством ЄС у сфері перевезення небезпечних вантажів» (від 20.09.2019 р. № 1193-1) [2].

### 6. Розвиток транс'європейської транспортної мережі (TEN-T).

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні для комплексного розвитку мережі TEN-T необхідно завершити процедуру включення внутрішніх водних шляхів України до регіональної мапи TEN-T. Для цього, у свою чергу, необхідно забезпечити включення внутрішніх водних шляхів до індикативних мап TEN-T (1-й етап - р. Південний Буг та р. Дніпро, 2-й етап - р. Дунай) [2].

Загалом, що не всі євроінтеграційні реформи мають миттєвий ефект. Деякі з них потребують відповідних інституційних змін, як у структурі виконавчої влади, так і у принципах ведення бізнесу. Ухвалення деяких рішень щодо структурних законопроектів потребує відповідної політичної волі, оскільки євроінтеграційні реформи часто передбачають заміну радянських соціально-економічних традицій європейськими нормами, що орієнтуються

на ринкові правила.

Тому окрім певного прогресу у виконанні Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги», є низка проблемних питань, яким потрібна об'єктивна оцінка і варіанти вирішення, що будуть прийнятними та вигідними для обох сторін. Оцінка досягнення цілей покаже галузі, де ЄС та Україна можуть перейти до наступного рівня інтеграції, і допоможе ширше розкрити потенціал політичної та економічної співпраці та подальшої лібералізації ринків.

Водночас залишаються технічні бар'єри, які не дозволяють Україні повністю розкрити свій потенціал. Тому головна мета державної політики в межах процесу оновлення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС полягає в забезпеченні максимально можливої секторальної інтеграції з ринками ЄС, в тому числі у сфері транспорту та транспортної інфраструктури [2; 4; 6].

Отже, основним результатом процесу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги» є внутрішні зміни, підвищення якості життя і безпеки для українців. Цьому сприяє, зокрема, впровадження європейських стандартів у сфері забезпечення безпеки транспорту, встановлення екологічних вимог та проведення інших реформ в транспортній галузі, які переносять фундаментальні цілі Угоди на секторальний та операційний рівні та наближають рівень життя українців до європейського.

**Висновки.** Таким чином, формування та реалізація державної політики розвитку транспортної галузі України в сучасних умовах потребує трансформації з метою підвищення рівня конкурентоспроможності галузі в умовах жорсткої міжнародної конкуренції. І саме євроінтеграційні процеси є важливими для подальшого сталого розвитку транспортної галузі України, адже передбачають підвищення якості, безпечності, екологічності транспортних послуг. Окрім того, стратегія розвитку транспортної галузі України в контексті формування та реалізації державної політики в умовах європейської інтеграції має полягати у системній та всесторонній адаптації цього сектору економіки до нових умов і викликів, підвищення ефективності використання наявного її потенціалу, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Список використаних джерел:

1. Асоціація з ЄС: коли і менше половини виконаного – успіх. URL. : <https://www.dw.com/uk/a-42755699>.

2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 роки. К. 181 с. URL.: [https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa\\_implementation\\_report\\_2015-2020\\_ukr\\_final\\_0.pdf](https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/aa_implementation_report_2015-2020_ukr_final_0.pdf).

3. Напівасоціація? Як Україна виконує угоду з ЄС. URL. :

<https://www.dw.com/uk/>.

4. Танклевська Н.С., Чернявська Т.А. Сучасні проблеми розвитку транспортного сектору України. Облік і фінанси АПК: освітній портал. URL: <http://magazine.faaf.org.ua/suchasni-problemi-rozvitku-transportnogo-sektoru-ukraini.html>.

5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL. : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

6. Черніхова О. С. Проблеми та перспективи розвитку транспортної галузі України. URL: <https://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/50-dvadtsyata-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/461-problemi-ta-perspektivi-rozvitku-transportnoji-galuzi-ukrajini>.

### References:

1. Association with the EU: when less than half of what has been done is a success. [Asotsiatsiya z YES: koly i menshe polovyny vykonanoho – uspih]. URL. : <https://www.dw.com/uk/a-42755699>.

2. Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union 2015-2020. [Zvit pro vykonannya UhodyproasotsiatsiyumizhUkrayinoyutaYevropeys'kymSoyuzom 2015-2020.]. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.

3. Semi-association? How Ukraine is implementing the agreement with the EU. [Napivasotsiatsiya? Yak Ukrayina vykonuye uhodu z YES]. URL. : <https://www.dw.com/uk/>.

4. Tanklevskaya N.S., Chernyavskaya T.A. Modern problems of development of the transport sector of Ukraine. [Suchasni problemy-rozvytkutransportnohosektoruUkrayiny]. Accountingandfinanceofagro-industrialcomplex: educationalportal. URL: <http://magazine.faaf.org.ua/suchasni-problemi-rozvitku-transportnogo-sektori-ukraini.html>.

5. Association Agreement between Ukraine, of theonepart, andtheEuropeanUnion, theEuropeanAtomicEnergyCommunityandtheirMemberStates, oftheotherpart [UhodaproasotsiatsiyumizhUkrayinoyu, z odniyeyistorony, taYevropeys'kymSoyuzom, Yevropeys'kymspivtovarystvom z atomnoyienerhiyi i yikhnimyderzhavamy-chlenamy, z inshoyistorony]. URL. : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

6. Chernikhova O.S. Problems and prospects of development of the transport industry of Ukraine. [ProblemytaperspektyvyrozvytkutransportnoyihaluziUkrayiny]. URL: <https://naukam.triada.in.ua/index.php/konferentsiji/50-dvadtsyata-vseukrajinska-praktichno-piznavalna-internet-konferentsiya/461-problemi-ta-perspektivi-rozvitku-transportnoji-galuzi-ukrajini>.

**Banchuk-Petrosova O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"INSTITUTIONAL THEORIES OF STATE REGULATION OF  
FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY"**

**Problem setting.** It is noted that institutional openness is measured by the level of liberalization of trade, political and monetary regimes of the country. The importance of trade subsidies, indirect taxes, currency, licensing and other restrictions is taken into account. In a situation of open economy, the development of the national economy is determined by trends in the world economy, which are beginning to strengthen foreign economic relations. At a certain level, foreign trade turnover begins to either stimulate or slow down overall economic growth. The open nature of the economy and the formation of the structure of its production is also influenced by the country's participation in the international division of labor, in a closed economy the structure of production depends on domestic capital and resources and the structure of domestic demand. In a short time, Ukraine has reached a fairly high level of both functional and institutional openness.

**Recent research and publications analysis.** The specifics of state regulation of foreign economic activity is considered in the works of Boyko L., Kirilyuk E., Morozova R., Reznik N., Solodkogo M.

**Paper objective.** The purpose of the study conducted in this article is to identify theoretical aspects of institutional theories of state regulation of foreign economic activity.

**Paper main body.** It is determined that, however, during the implementation of the course of opening the economy, the state underestimated and little analysis of foreign experience. Increasing openness brings not only benefits but also certain dangers, especially for countries with economies in transition. There is a risk of suppression of domestic producers by foreign competitors; increasing dependence of certain industries on world conditions, on trade and financial policy of industrialized countries; threats of destabilization of the financial system and money circulation. In Ukraine, the task of protecting national production in the transition to openness was in the background, and the country faced the negative aspects of an open economy, which hampered both domestic economic development and interaction with the outside world. The open economy as a transition from a command to a free model has shown its inability to work. Liberalization in the external sphere was ahead of the domestic sphere. This set the wrong tone for the whole process of integrating the economy into the world economy.

**Conclusions of the research.** Thus, it is quite obvious that even partial isolation of Ukraine from foreign markets will complicate the functioning of the national economy and ensure macroeconomic balance. In our opinion, the best in these conditions

should be a mixed, more precisely, electoral development strategy, which will first ensure a controlled entry into the world market.

---

---

**Batyr Yu.,  
Pomaza-Ponomarenko A.,  
Lopatchenko I.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"ELECTRONIC GOVERNMENT BY THE DEVELOPMENT OF  
MODERN CITIES"**

**Problem setting.** Current trends in urban development and public administration on a fundamentally new basis of quality, consumer convenience and mutual coherence determine the feasibility of considering a relatively new for the science of public administration problem of transition of municipalities to a new level of development, a new evolutionary stage of "smart municipalities" or smart bridge ". That is why the approaches and mechanisms that can be used in Ukraine for a rapid transition to building effective intelligent systems of municipal urban management need research.

**Recent research and publications analysis.** Studies of a wide range of scientists M.V. Boykova, I.M. Illin, M.G. Salazkin, M. Kavada, V.P. Kupriyanovsky, D.E. Nikolaev, D.I. Yartsev are devoted to the problems of sustainable development of modern cities. S.A. Chukut, V.I. Dmitrenko, M.A. Schneps-Schneppe, J. Jacobz, N.E. Kunanets, R.M. Nebesny, O.V. Matsyuk.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study the experience, features and prospects of innovative approaches to implementing the development of "smart" (SMART) cities in Ukraine.

**Paper main body.** E-government is a kind of adaptation of public administration to the requirements of the information society. The essence of which is the interactive interaction of the state with citizens through a feedback system (citizen-government-citizen and vice versa) with the involvement of information and communication technologies. Electronic democracy is a form of democracy characterized by the involvement of citizens in the process of making and making management decisions through the use of modern information and communication technologies as the main tool. The basis of these services is the information and communication technology (ICT) infrastructure. Thus, the goal of the concept of creating a smart city is to maximize the efficiency of all city services.

A clear example of the implementation of e-government at the local level in terms of smart city (smart city) is the experience of major cities in the United Arab Emirates, including Abu Dhabi and Dubai. In Abu Dhabi, there is a nationwide CRM platform that facilitates the cooperation of 60 government departments; allows Abu Dhabi residents to have feedback.

In Austria, the work to implement several stages of comprehensive state reform and its tasks has been going on for quite some time. In contrast to the EU average (75%), I, about 95% of all public services, are already available in Austria via the Internet. Due to

this, Austria tops the list of European Union countries for the second time in a row.

Singapore's e-government is the most developed in the world compared to the United States and Canada. The creation of e-government resources began in 1981. In 1995, one of the first in the world launched an e-government website. In 2000, the state program "Electronic Government of Singapore" was launched. This system includes certain elements of socialism, especially in education, housing, and is so, in particular, due to the high share of state-owned enterprises in the economy. In addition, the government has a reputation for being honest and non-corrupt, with various estimates consistently placing Singapore in the top ten least corrupt countries in the world and the highest in the absence of corruption in Asia (Transparency International). Singapore was the first in the world to implement the idea of a government portal. One of the main tasks in Ukraine was to introduce 100 electronic services by the end of 2018. The list approved by the Government includes the most priority services by businesses and citizens.

**Conclusions of the research.** Application of modern innovative approaches, methodologies and technologies (including the Internet of Things, cloud infrastructure, Blockchain, Mobile ID, sharing economy, promotion of large data processing methods), regulatory regulation of the principles of "digital by default", "one-time" "information input" and "default compatibility" will contribute to the formation of an effective e-government system in Ukraine to meet the interests and needs of individuals and legal entities.

---

---

**Bielai S.,  
Yevtushenko I.,  
Matsiuk V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF TRAINING IN THE FIELD OF PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OF UKRAINE"**

**Problem setting.** Recent crises in the world caused by technological catastrophes, as well as the deterioration of fixed assets of critical infrastructure of Ukraine, show that ensuring the protection of critical infrastructure is part of ensuring the national security of Ukraine. Based on the analysis of scientific research, relevant international experience in the organization of critical infrastructure protection and the state of affairs in this issue in Ukraine, it can be concluded that training in the national critical infrastructure protection system should be given special attention.

**Recent research and publications analysis.** Not being sensitive to the number of advancements in the breakdown of mechanisms of response to the storage sector, security and defense in the crisis situations on the basis of critical infrastructure, nutrition of training and retraining of personnel topics in the sphere of defense in the critical situation.

**Paper objective.** By the method of statistic  $\epsilon$  the analysis of the theoretical and methodological training for the preparation of the workers for responding to the crisis

situations on the cases of the critical infrastructure of Ukraine, as well as the provision of practical recommendations.

**Paper main body.** An analysis of the theoretical and methodological basis for the training of specialists in crisis response at critical infrastructure of Ukraine. It is established that special attention should be paid to training in the national system of critical infrastructure protection.

It is determined that today there is no need to create a new field of knowledge for the protection of critical infrastructure. The specialty "Critical Infrastructure Protection and Sustainability" should be implemented as a separate specialization in the specialty 256 "National Security" with its simultaneous development in educational programs of related specialties. Proposals for the development of the specialization "Critical Infrastructure Protection and Sustainability" are proposed.

In the context of the development of the system of training and retraining in the field of critical infrastructure protection, the development of public-private partnership is of fundamental importance. It is established that currently public-private partnership is developed mainly in the public (municipal) sector, namely in housing and communal services, transport and medicine. At the same time, the issues of development of education and science, assistance in strengthening the state's defense capabilities, and, of course, the protection of critical infrastructure are left out of consideration. Therefore, this area needs further development.

It is determined that no less important direction of training specialists in crisis response at critical infrastructure of Ukraine is to conduct joint command and staff, tactical and special exercises, joint training and exercises on defense, protection, defense, cessation of criminal acts, incidents and cyberattacks against critical information infrastructure. Providing this area will increase the effectiveness of the interaction of the national critical infrastructure protection system with other protection systems in the field of national security.

**Conclusions of the research.** According to the results of the research, proposals for the development of the specialization "Critical Infrastructure Protection and Its Sustainability" are proposed. Practical recommendations are given in the context of developing a system of training and retraining in the field of critical infrastructure protection for the development of public-private partnership, as well as conducting interagency command and staff, tactical special exercises, joint training and exercises.

---

---

**Belousova E.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"THE ROLE AND PLACE OF HUMAN RESOURCES POLICY IN  
IMPROVING THE REGIONAL COMPETITIVENESS"**

**Problem setting.** In the conditions of emerging and developing market relations, at the stage of complex market reforms, for their successful completion, observance of the interests of large social groups, meeting the needs of the population, it is necessary to pay special attention to the effective use of human potential. Only modern market-

oriented personnel policy, both at individual enterprises and in the region as a whole, can ensure the efficient use, preservation and development of human potential.

**The paper objective** of the article is to investigate the main mechanisms of influence of the state personnel policy on the competitiveness of the region, its goals, role and place in the management system, and to determine its components.

**The paper main body.** Human participation in professional work is associated with a constant increase in capital intensity of human experience - his knowledge, skills, abilities, without which no society, no enterprise, and even more so no region can count on high rates of development, competitiveness, prosperity [1].

A person's abilities and especially his professional qualities and professional experience find the character of national heritage and require close attention at all levels of social management and constant attention of science. In this regard, personnel policy has its own objective logic, reflecting the level of development, needs and opportunities of Ukrainian society and the state, and should be based on scientific principles, a kind of philosophy of personnel policy [4].

Personnel is the main (full-time, permanent), as a rule, qualified staff (enterprises, institutions, public organizations, the entire system of production and management). Personnel is the main and decisive factor of production, the first productive force of society. They create and set in motion the means of production, constantly improving them. There are separate categories of personnel: personnel of mass professions, personnel of specialists, managerial personnel (including managerial). The efficiency of production largely depends on the qualification of employees, their professional training, business qualities.

The existing negative trends in the development of regions in the process of introducing market relations can be overcome by activating the human resources of the region, the level of which is characterized by such indicators as the working population, health, general education, professional knowledge, experience, social activity. These indicators require mandatory accounting and monitoring of their dynamics in order to increase the efficiency of human resources for its preservation and development, this point is also an integral part of regional personnel policy.

As a priority condition for the full reproduction of human resources in the region should be highlighted the balance of resource opportunities in the field of labor with financial, economic and natural factors. The surplus of human resources, which consists in the lack of demand for certain segments of the labor force (especially highly qualified specialists of a narrow profile), leads to population migration and weakening of human resources in the long run.

**Conclusions of the research.** Assessments of the state of human resources in the region, conducted in the framework of personnel policy, should be taken into account in the development of programs and plans for socio-economic development. In Ukraine, the authorities have always been quite indifferent to the staff, believing that, if necessary, they will always find others. Currently, the state of human resources remains a severe constraint on radical reforms. In modern conditions, when there is a process of decentralization of public administration, strengthening the independence of regions, when each of them solves its own personnel issues, it is necessary to develop and implement personnel policy for each region, taking into account the specifics of the territory and based on basic ideas policy. This is fundamentally important for preserving and



strengthening the integrity of Ukraine as a state. This approach to the formation of regional personnel policy combines the positions of public authorities and regional authorities of Ukraine on personnel issues, taking into account state, regional and local interests, development priorities and competitive advantages.

---

---

**Choudhry S.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"STATE REGULATION OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM OF  
HEALTH CARE IN UKRAINE"**

**Problem setting.** It is determined that as the country's economic situation strengthens, this trend will change. Therefore, in order to preserve the existing potential of the industry and given the inevitable increase in the need for medical care in the near future, it is necessary to pay special attention to this area. Indeed, the current situation can have far-reaching negative social and economic consequences, as it leads to an aggravation of the disease, high disability, growth of chronic forms, which will ultimately negatively affect the reproduction of labor, its quantity and quality. In this regard, it should be added that the high dependence of health care on the general economic situation in the country as a whole is manifested in the priorities of the industry - in its focus on certain contingents of the population.

**Recent research and publications analysis.** The theoretical and methodological basis of the study were scientific papers on state regulation of the social insurance system in the field of health care in Ukraine by domestic and foreign authors: L. Bernstein, M. Van Breda, V. Rutheiser, R. Savitskaya, E. Hendriksen, V. Sheiman, A. Sheremeta and others.

**Paper objectives.** The purpose of the study conducted in this article is to determine the features of state regulation of the social insurance system of health care in Ukraine.

**Paper main body.** The lag in economic development has developed the traditional emphasis of domestic health care on meeting the needs of the national economy in labor with insufficient attention to other activities. This was manifested in the widespread use of departmental medical institutions, control over working conditions and safety, compulsory nature of professional examinations, etc., which, despite the mostly extensive nature of these measures, gave some positive results. Unfortunately, the current economic situation also does not allow to pay more attention to the problems of childhood and childbirth, gerontology, etc.

**Conclusions of the research.** In many respects this is related to the specifics of the current demographic situation in the country, characterized by population decline. It is noted that the underestimation of the role of health care, many of its internal and external problems are associated with a weak theoretical development of economic problems, including the problem of managing scientific and technological progress in the industry. Health care is currently characterized by a wide variety of activities: disease pre-

vention and promotion of a healthy lifestyle (preventive medicine); diagnosis and treatment of diseases (clinical medicine); ensuring high efficiency and occupational safety (industrial medicine); providing assistance to victims of natural disasters and emergencies (disaster medicine); study of the impact on human health of space factors (space medicine); achieving a high level of physical endurance and training (sports medicine); providing assistance in military conditions (military medicine), etc. This leads to the fact that the industry uses different methods of financing, different models of economic mechanism. However, health care as a branch of the national economy is provided not only by purely medical, but also by other services (transport, housing, etc.). In addition, to ensure its activities, health care in addition to specialized activities should be engaged in providing medical institutions with electricity, water, heat, building materials, etc.

---

---

**Churylov V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"WORLD EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE  
PARTNERSHIP IMPLEMENTATION IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE  
PROJECTS"**

**Problem setting.** It is determined that since the beginning of the global financial crisis in autumn 2008, the investment process using PPP forms in Ukraine has slowed down significantly. There was a reduction in the share of funds allocated. According to the Investment Fund of Ukraine, the development of already launched projects has slowed down significantly and the timely start of new large-scale projects has been called into question. In the transport infrastructure, this is largely due to lower tolls in state and regional road funds, which in turn is due to lower demand for fuel from the economy and the population. This leads to a significant reduction in excise duties, which are the main source for the formation of these funds.

**Recent research and publications analysis.** The main problematic issues related to the arrangement of infrastructure on highways, the activities of international road carriers were covered in the scientific works of scientists Novikova A.; Vorkut T.; Prokudin G. and many others.

**Paper objectives.** The purpose of the study conducted in this article is to identify the features of the world experience of state regulation of public-private partnerships in transport infrastructure projects.

**Paper main body.** When studying the problems of PPP, it is customary to refer to foreign experience in creating this type of project. However, Ukraine has some experience in this area of economic activity, due to the Ukrainian specifics and mentality of Ukrainian entrepreneurs. The study and analysis of national experience allows to identify the main stages and patterns of PPP development, and taking into account the negative aspects will increase the efficiency of their operation at the present stage of economic development. The negative aspect of such narrow cooperation of the USSR with foreign countries can be called the accumulation of disparities in the economy, lower

living standards for certain regions and segments of the population, which led to the lack of a fully formed middle class, outflow of scientific and creative elite. The lack of a large number of infrastructure projects in the field of construction, transport and communications for the country, which occupies the world's largest territories, has led to disparities in their socio-economic development and degradation of individual territories, which ultimately led to the country's collapse. late 20th century. Analysis of the world experience of public investment in transport infrastructure projects shows the limited applicability of direct public funding methods. On the other hand, based on world experience, there are alternative forms of infrastructure projects that have their own areas of application.

**Conclusions of the research.** One of the most common forms of interaction between the state and business structures is the PPP, which attracts public, municipal and private investment in the creation or modernization of road facilities with a leading role of the state, which determines the formation of goals and objectives, achieving socio-economic indicators and distribution of powers for all participants in such projects. PPP is characterized in them both as a principle of cooperation between the state and business, and as a legal form of such interaction.

---

---

**Hren L.,  
Hrabar N.,  
Leonenko N.**

An extended abstract of a paper on the subject of:

**"THE SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE: DETERMINING THE ESSENCE AND THE CONTENT OF THE NOTION"**

**Problem setting.** General problem setting. Political and socio-economic transformations in the last decade of the XX century have caused unemployment, poverty, children's homelessness, and current events – forced migration and other negative social phenomena that have resulted in a stable growth of the number of people who need social services.

**Recent researches and publications analysis.** Social services are the object of scientific research by R. Greba (substantiated the ways of reforming the social services system under power decentralization in Ukraine); V. Goshovska (studied the way of raising social services quality at the local self-government level); O. Kochemyrovskaya (determined the directions for optimizing the social protection system and the social services system in Ukraine), and other researches.

Highlighting the previously unresolved parts of the general problem. To the controversy of the studied issues attests the ambiguity in understanding the essence of social services and the content of their purpose by both national and foreign scientists. These issues are still within popular areas of scientific research.

**Paper objective.** The goal of the article is to determine the essence and the content of the notion of “the system of social services” in Ukraine.

**Paper main body.** The essence of a social service lays in defining it as an activity that possesses all the distinguishing characteristics of a service, while the content is defined by the specifics of the subject and the object of the activity application, that is, by the very social directedness of the services. The essence of social services is the most closely associated with the indicator that characterizes the wellbeing level of the population, the human development index, or the human potential development index. The Law of Ukraine “On Social Services” which came into effect on January 1, 2020, required the development of a range of bylaws, which were the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving the Criteria of Social Services Renderers’ Activities”, “Some Issues of Maintaining Control over Observing the Requirements of the Law of Ukraine “On Social Services”, “On Approving the Procedure for Establishing the Differentiated Payment for Rendering of Social Services”, “On Organizing the Rendering of Social Services”, and others.

Following passing the Law of Ukraine “On Social Services”, of great importance is efforts coordination of the government and non-government partners, unified territorial communities in order to ensure efficient rendering of social services to persons who need them.

**Conclusions on the research.** First, the present social services system has to meet the citizens’ needs and be oriented at improvement of quality of their lives; second, the implementation of the Law of Ukraine “On Social Services” is impossible without updating the legal regulation support; third, the social package guaranteed by the state for the most vulnerable social strata will enhance the citizens’ trust to the state, ensure strengthening the social stability and public safety.

---

---

**Golinka I.,  
Belokon Yu.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"FORMATION OF STATE RESERVES OF PERSONAL PROTECTIVE  
EQUIPMENT TO COMBAT EPIDEMICS AND PANDEMICS"**

**Problem setting.** At the beginning of the pandemic, almost all countries reported a shortage of personal protective equipment (PPE). The combination of increased demand for and major procurement failures in the global market has complicated the provision of personal protective equipment in sufficient quantities. One of the effective measures that must be taken is the obligation to create stocks of these products.

**Recent research and publications analysis.** Some strategies to address the shortage of masks at the beginning of the pandemic are contained in the system for Monitoring the Response of health Systems to COVID - 19 (HSRM). At that time, the issue of requirements for medical masks for the population was not investigated, which complicates the creation of a state reserve.

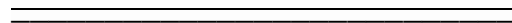
**Paper objective.** Analysis and generalization of mechanisms for providing personal protective equipment to the population and the formation of state reserves in dif-

ferent countries, which are formed to combat the spread of infectious diseases that are transmitted by airborne droplets.

**Paper main body.** World practice testifies to the existence of basic approaches to the creation of state reserves: reservation directly by the state (state reserves) and the imposition by the state of reservation obligations on private enterprises (commercial reserves). At the same time, as is well known, the creation and storage of material values at the expense of public funds requires proper budget financing. In the practice of other countries, public–private partnership is widely used to store state material reserves. The reservation systems of countries reflect their financial viability and a clear division of responsibility between the subjects in them. Taking into account the advantages and disadvantages of these systems, it is possible to improve and optimize the operation of the material reservation system in Ukraine.

The analysis of regulatory documents regulating the requirements for medical masks as personal protective equipment of the population during infectious diseases allowed us to establish that the technical and qualitative characteristics are not sufficiently regulated. This poses a risk in the formation of state reserves. The solution is to develop a national standard with technical specifications for medical masks or provide methodological recommendations for medical masks that are used as personal protective equipment for the population of the Ministry of Health of Ukraine.

**Conclusions of the research.** In order to improve the system of the state reserve of Ukraine to ensure priority work in the aftermath of emergencies, including epidemics and pandemics, it is necessary to take into account the advantages and disadvantages of reservation systems of other countries of the world, their approaches to financing and distribution of material assets. Another important aspect of the formation of reserves of material values is standardization, as one of the components of technical regulation and a tool for product quality management.



**Ignatev A.,  
Kryukov A.**

An extended abstract of a paper on the subject of:

**"PECULIARITIES OF THE STRATEGY OF FORMATION OF THE STATE  
POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF MANAGEMENT OF MONITOR-  
ING OF THE STATE OF POTENTIALLY DANGEROUS OBJECTS"**

**Problem setting.** Already at the end of the twentieth century, the world community recognized that monitoring the condition of potentially dangerous objects is one of the main problems of public safety (risks to human health and life) and areas with potentially serious threats to the global economy and international security due to direct and indirect risks associated with the development of man-made emergencies

**Recent research and publication analysis.** During 2017-2020, in accordance with the “Strategy for reforming the system of the State Emergency Service” (approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 25, 2017 № 61-r), the

system of protection of the population and territories in modern conditions was reformed. The purpose of the Strategy is to reform the SES system and increase its capacity to ensure, in cooperation with other components of the security and defense sector, the tasks of combating threats to national security in the field of civil protection.

**Paper objective.** there is a need to determine the strategic directions of formation of the state policy of Ukraine in the field of management of monitoring of the state of PNO, which is the purpose of our study.

**Paper main body.** In our opinion, to solve this problem it is necessary to move from a systematic to a comprehensive approach to public policy in the field of monitoring the condition of potentially dangerous objects.

First of all, it will make it possible to optimize the created Unified system for monitoring the condition of potentially dangerous objects according to several criteria. The created system of monitoring the condition of potentially dangerous objects will be the only one that will eliminate the duplication function.

Thus, the direction of improving the state policy in the field of monitoring the condition of potentially dangerous objects can be characterized as the transformation of state policy from a systemic form to a complex one by forming a Unified system of monitoring the condition of potentially dangerous objects. Such a system will be open and have greater flexibility and efficiency to respond to emerging preconditions for changes in the state of potentially dangerous objects.

**Conclusions of the research.** The analysis of the current state and development trends of state management of monitoring the condition of potentially dangerous objects shows that in Ukraine there is an urgent need to form a modern state policy in the field of monitoring the condition of potentially dangerous objects. The vectors of this policy should primarily be aimed at creating conditions to reduce the risk of emergencies of man-made nature (accident prevention) at potentially dangerous sites. Such a policy will help not only to protect the vital interests of the individual, society and the state from accidents, but also to minimize the consequences of the accident.

---

---

**Inozemtseva O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"RESEARCH OF NORMATIVE-LEGAL BASE OF PERSONNEL FORMATION POLICY OF CIVIL DEFENSE SERVICE"**

**Problem setting.** Given the direction of state development to the European way of life, the transition to qualitatively new, more advanced methods of personnel management, strengthening a single organizational, regulatory, personnel and information principles of civil service, setting new public objectives, the formation of a quality system for overcoming accidents and disasters on the territory of Ukraine is more acute than ever, and primarily depends on the quality of human resources.

**Paper objective.** The Decree of the President of Ukraine "On the strategy of reforming the civil service in Ukraine" [5] for the first time paid attention to the need for

constructive changes in the civil service in Ukraine and "creating an effective public administration system that meets the standards of a democratic state governed by the rule of law, creation of a renewed, powerful and capable state apparatus".

**Paper main body.** The article investigates the normative-legal base of formation of personnel policy of the civil protection service in the context of creation and development of the civil protection service of Ukraine. It is determined that the initial fundamental issue of systemic targeted reforms and the creation of an effective service to protect the population from emergencies is the introduction of modern methods, norms and requirements in the formation of personnel policy of the service.

**Conclusions of the research.** As we can see, the main purpose of improving legal regulation can be systematization, detailing and specification of provisions aimed at regulating the legal relations of the entire system of human resources, taking into account the requirements of international legal institutions, and standardizing the status of civil defense personnel.

Thus, the legal component of work with personnel in both the state personnel policy and the personnel policy of the civil protection service should become a catalyst for social-democratic transformations and the center of the entire management process.

---

---

**Kapustin V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"FEATURES OF FORMATION OF MECHANISMS OF SOCIAL PARTNER-  
SHIP AT THE PRESENT STAGE OF STATE FORMATION"**

**Problem setting.** Peculiarities of formation of mechanisms of social partnership at the present stage of state formation are investigated. The system of various forms of social partnership implementation is analyzed, in particular: information exchange; participation of authorized representatives of all-Ukrainian trade unions and their associations and all-Ukrainian associations of employers' organizations in meetings of the Cabinet of Ministers of Ukraine and government committees during the consideration of issues related to the social and labor sphere; preliminary consultations of the authorities with all-Ukrainian trade unions and their associations and all-Ukrainian associations of employers' organizations before making decisions; participation of social partners in the development and public examination of draft legislation, state programs of socio-economic development; collective bargaining for the conclusion of the General Agreement, sectoral and territorial agreements; participation in tripartite bodies.

**Recent research and publications analysis.** A significant number of scientific works of domestic and foreign scientists, in particular A. Andrushchenko, N. Balabanova, K. Guturyak, V. Zhukov and others, are devoted to the problems of the theory and practice of social partnership.

**Paper objectives.** The purpose of the article is to investigate the peculiarities of the formation of social partnership mechanisms at the present stage of state formation.

**Paper main body.** The factors influencing the social partnership are identified, namely: leveling the role of the state as a guarantor of labor and socio-economic rights of citizens through the merger of government and business; incomplete institutionalization of trade unions and employers; formal nature of tariff (general) agreements.

The issue of the effectiveness of social partnership at the present stage of state formation is considered. Among the criteria of effectiveness (efficiency) of social partnership, its advantages such as democratic governance, economic efficiency, social justice are analyzed.

Conditions have been identified that indicate the state's lack of interest in establishing truly partnership (on a parity basis) relations with trade unions and employers: delaying the ratification of fundamental ILO conventions; systematic non-compliance by the state, represented by the central authorities, with the requirements of prior consultations with the social partners in cases of preparation and decision-making concerning, in particular, social and labor relations; ignoring the repeated proposals of the trade union side and the employer side, in particular about: synchronization of collective bargaining with the budget process; concluding the General Agreement annually; proposals of employers on the invariability of tariff and price policy of natural monopolies during the year; trade union proposals to revise the consumer basket and the subsistence level.

**Conclusions of the research.** The characteristic features of the currently formed export-oriented, resource-intensive, based on low technological methods and cheap labor economic model are determined. It was found that its characteristics are: a significant part of the shadow economic activity; low tax discipline, first of all - of large enterprises; non-transparent system of benefits and preferences for enterprises and / or industries whose owners / managers are close to the government; weak antitrust policy; extremely high level of corruption. The ways of optimization of the modern institute of social partnership in Ukraine are offered.

---

---

**Karpeko N.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF PUBLIC  
ADMINISTRATION OF THE QUALITY OF INNOVATIVE ACTIVITIES OF  
ENTERPRISES"**

**Problem setting.** Innovation is a means of increasing the competitiveness of products, expanding and consolidating market positions, the key to the commercial well-being of the firm. Innovation is the result of innovation. Innovative activity is focused on the practical application of scientific and intellectual potential in a new product or technological process.

**Recent research and publications analysis.** The most well-known foreign researchers of this issue are M. Baker, V. Medinsky, E. Tereshchenko, J. Schumpeter, R. Fatkhutdinov, and others.

**Paper objectives.** The purpose of this article is to study the problem leading to updating the standard of quality management of innovation and criteria for its effective-



ness, to determine the main prerequisites and factors of the current period that affect the effectiveness of quality management and development of innovative high-tech activities.

**Paper main body.** The article considers the conditions for the formation of an effective organizational and economic mechanism for managing the quality of innovation, which ensures the development of high-tech industries, the creation and market turnover of intangible assets with an intellectual component. The essence of the concept "Improving the efficiency of the quality management system to attract innovative assets of enterprises in the financial and economic turnover" shall be proposed. The analysis of a complex of measures of market and state management of relations in the innovation sphere shall be carried out.

**Conclusions of the research.** Thus, to develop an optimal, effective standard of quality management of innovation - means to increase its efficiency and strengthen the socio-economic potential of society and the state. The approach to quality management should be based on the long-term factor development of innovative activities of high-tech industries. Improving the quality management system of innovation should consist in establishing quality links of all levels of management interaction (state, enterprises, investors, etc.) on the basis of expansion, organizational innovations aimed at fulfilling government orders, and based on attracting own reproductive capital enterprises from the introduction of intellectual property, borrowed funds and direct investment in conditions of internal and external competition.

---

---

**Kasian O.,  
Rossokhatskyi P.,**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"BASIC CONCEPTS OF RISKS IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE  
POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS AND  
PROBLEMS OF THEIR REGULATION"**

**Problem setting.** The study of the basic concepts of risks in the field of civil protection is impossible without a comparative analysis of it with foreign experience in studying the risks to the population and territories from emergencies. The modern world demonstrates various risks and new challenges in our country and abroad, so it is necessary to comprehensively study and model the risks in the field of civil protection for the population and territories. In the context of technical development and the emergence of new types of production, risk forecasting is becoming an increasingly important issue, provided that such challenges are prepared and emergencies are prevented in modern times. A significant point in the implementation of the tasks of theoretical analysis of foreign experience is to determine the types of risks by various criteria, as well as the factors that affect it, both internal and external.

**The paper objective** of the article is to define the basic concepts of risks in the field of protection of the population and territories from emergencies and to determine the main problems of their regulation.

**The paper main body.** Risks are associated with the transforming activities of man in the process of learning about nature, reality, their unknown sides, which are in the form of human harm. The study of risks allows for their scientific prediction.

The importance of the study of risks is growing due to the growth of risks themselves, which is a global trend due to the complexity of all areas of modern society. The issue of risks is increasingly being discussed and studied in relation to nature, the technosphere, and society (in particular, public administration) and the economy.

This issue has long been of interest to theorists and practitioners. At the beginning of the XX century, the classic of management theory, French engineer Henri Fayol included in the main management functions of the organization the function of ensuring its security. Over the past few decades, the need to develop this issue has grown significantly: there are many new risks and remedies.

In recent decades, the very concept of risk has become increasingly multifaceted. In various forms, the risk is manifested in almost all areas of activity, development of society and their interaction with the environment. Specialized scientific disciplines related to risk research are actively developing, the spheres of practical application of risk management methods are expanding.

Manifestation of risk in various spheres of human life and the functioning of organizations has led to its numerous interpretations. Many definitions of risk are related to two statements: risk is associated with random events or processes; the consequences of these events or processes are undesirable. However, the manifestation of risk in the general case can have positive consequences, otherwise it is impossible to understand why people take the risk. Risk-taking behavior is a balance between accidental losses and accidental rewards.

Speaking about the classification of emergencies of natural, man-made nature, it should be noted that important features of the processes of emergence and development of emergencies are the diversity and uniqueness of their manifestation, the dynamics of which can be conditionally represented as a number of typical stages of development.

**Conclusions of the research.** An effective mechanism for ensuring the security of the population and territories, taking into account the risks of emergencies of natural and man-made nature is the formation and implementation of legislation, state and regional target programs, programs of international scientific and technical cooperation. This has allowed Ukraine to gain significant experience in the field of preventive measures to reduce the risk of natural and man-made disasters, as well as to propose a number of initiatives aimed at increasing the role and effectiveness of international strategy in this area.

The above suggests that until civil society becomes a third, alternative to business and the state, a sector that ensures the quality of life of the population, including security, including the risk of emergencies, many problems of Ukraine will not be solved.

The growth (decentralization) of the importance of local and territorial self-government of Ukraine is the basis for the creation of legislative and regulatory documents. It details the procedures for public participation in decision-making on the location and construction of hazardous facilities, etc. Other investment projects are being implemented in the territory controlled by the self-governing bodies.

**Kharlamov M.,  
Tsybulko O.,  
Logovskiy I.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"STATE ADMINISTRATION OF FIRE DEFENCE IN UKRAINE IN 1927-193"**

**Problem setting.** The current state of public administration in the field of fire safety, in our opinion, still needs to be improved. From our point of view, paying attention to the experience of public administration in the field of fire safety in Ukraine in the interwar period can help improve the current domestic state of public fire safety by taking into account the historical experience of domestic managers and firefighters. Problems of state management of fire protection in the USSR during the formation of the totalitarian regime (1927-1934) are poorly understood. During the existence of the Soviet Union, important aspects of the development of public administration in Ukraine were considered in fragments and only in the context of the all-Union history of the fire service.

**Recent research and publications analysis.** Some aspects of the processes of state management in the field of firefighting began to be considered in the works of Ukrainian researchers such as: I. Glebova, V. Balyabas, O. Sorochnytska, A. Tomilenko after Ukraine gained independence. Some regional features of state management in the field of fire protection in the study period were considered in the works of G. Smirnov; P. Klyus and V. Palyukha; V. Nekhayev and M. Sertsov; P. Tomchyshyn, P. Sibiga, V. Yanishen, V. Larina; F. Litvyakova; B. Ostrovsky and L. Marchenko; M. Yastremsky, M. Govorushchak, M. Chekin. In recent years, two thorough works by S. Kotelnikov and M. Kharlamov have been published, which, among other problems, characterized some issues of state management of fire protection in the USSR in 1927-1934. Very important materials on the evolution of public administration in the field of firefighting used in this study are in the Central State Archive of Public Associations and the Central State Archive of Supreme Authorities and Administration in Kyiv.

**Paper objective.** The aim of the article is to study and analyze the special system of public administration in the field of fire protection in the USSR during the formation of the totalitarian regime (1927-1934).

**Paper main body.** The article considers the problems of state management of fire protection during the formation of the totalitarian regime in Ukraine. The centralized and branched system of state bodies in the field of firefighting, which was established in 1927, is characterized. The role of the Main Fire Inspectorate in the NKVD Department of Public Utilities, district fire departments at the district departments of public utilities, the state institute of district fire instructors, village fire chiefs, as well as professional fire brigades, posts and volunteers was noted. The article also analyzes the problems of state management of the fire protection system in the USSR in the first half of the 1930s, when the People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR was liquidated and the People's Commissariat of Public Utilities of the USSR was established. Thus, the People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR (NKVD of the USSR) remained in charge of all fire affairs. Local fire protection management was now entrusted to the district departments of the local (communal) economy under the direct supervision of the regional ex-

ecutive committees. The responsible persons were appointed district fire chiefs, who were directly subordinated to the heads of departments of local (communal) economy of district executive committees. In the cities where there were departments of communal services (komhosp), management, organization and implementation of fire-fighting measures was carried out by them. Measures to prevent and eliminate fires were implemented by the heads of the city fire department, who reported to the heads of departments of collective farms. The district executive committees had the right, depending on local conditions, to "combine in one person the position of chief of the district fire brigade with the duties of the chief of the fire brigade of the respective city."

**Conclusions of the research.** In Ukraine, during the formation of the totalitarian regime (1927-1934), a special system of public administration in the field of fire protection was created, which, however, underwent certain transformations. From 1927 to 1930 in the USSR there was a centralized and branched state management system of fire protection, which included the Main Fire Inspectorate within the Department of Public Utilities of the People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR, district fire departments at district departments of public utilities, the system of district fire departments, village fire chiefs, as well as an organized structure of professional fire brigades, posts and volunteer fire brigades. This period was characterized by improved fire protection. However, in 1931 the state administration of fire protection was transferred from the NKVD of the USSR to the People's Commissariat of Public Utilities of the USSR, which included the Bureau of Fire Protection, and later the Central Fire Department. These changes have had a negative impact on the effectiveness of state fire-fighting. The liquidation of the NKVD and the perturbation of the state administration of the firefighting industry led to the loss of centralized control and management of fire protection, lower wages for firefighters, reduced authority in society, and so on. Only in 1934 was the new People's Commissariat of Internal Affairs of the USSR and the Main Fire Department of the NKVD of the USSR established. In the union republics, the People's Commissariats of Internal Affairs were re-established, and the entire system of state fire protection bodies was returned to their membership. This led to a certain stabilization in the field of public administration of firefighting, but a certain independence and autonomy of the Ukrainian bodies of public administration of fire protection was eliminated.

---

---

**Klochko A., Borysova L.,  
Pomaza-Ponomarenko A., Udyanskyi M.,  
Kravchenko E.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**"ON GENDER EQUALITY IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR"**

**Problem setting.** The modern development of gender research has led to the understanding that the gender approach gives a person, regardless of the article, perspectives for self-realization. On the basis of many years of international practice, the Law of

452

Ukraine “On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men” was adopted in 2005, which defines the term “gender equality” as equal legal status for women and men and equal opportunities for its implementation. equal participation in all spheres of society.

**Recent research and publications analysis.** The basis for the study were works on the phenomenon of gender equality of such scientists as M. Bletskan, S. Bobrovnyk, O. Zaychuk, V. Campo, A. Kolodiy, V. Kotyuk and others.

**Paper objectives.** The aim of the study is to analyze the main conceptual approaches to the formation of equality policy between men and women, which allows to assess the consequences of its functioning in relation to women who have managed to stereotypically hold non-female positions in the security and defense sector.

**Paper main body.** Ensure the development of policies and programs aimed at achieving gender equality, taking into account the need to respect human rights, as well as improve the collection of data disaggregated by sex and taking into account other relevant factors needed to assess the effectiveness and efficiency of such strategies and programs.

An integrated approach to the fight for gender equality and the incorporation of a gender perspective are seen as a goal and as a means of effective action.

The essence and content of gender and gender equality should be more widely used in the security and defense sector. Gender issues are becoming increasingly important in the security sector, including in the State Emergency Service of Ukraine. Today, the implementation of the principle of gender equality is one of the priorities of the SES.

Methods, techniques and tools for ensuring gender equality, aimed at the implementation of international legal standards on gender equality and non-discrimination, fulfillment of obligations under international treaties of Ukraine, laws and regulations, including departmental, are analyzed.

**Conclusions of the research.** The positive European and world experience within the chosen research issues was studied, which allowed to draw a conclusion about the expediency of ensuring the principles of gender equality in the practice of state policy formation.

---

---

**Kostyunina Yu.**

An extended abstract of a paper on the subject of:

**"PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF  
PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE  
TERRITORY"**

**Problem setting.** The article identifies prospects for the development of the mechanism of public management of socio-economic development of the territory, which are designed to implement the strategy of sustainable development in the context of globalization transformations and the transition to an innovation economy and in-

clude: program-target mechanism; social partnership mechanism; cluster mechanism as a means of increasing innovation activity in the territory; mechanism of analysis and assessment of sustainable socio-economic development of the territory.

**Recent research and publications analysis.** Some problems of development of the mechanism of public management of social and economic development of the territory were investigated in works of Koritko T., Mamonova V., Kuts Yu., Makarenko O., Panukhnik O., Repp G., Sytnik Yu., Tkachuk A., Kashevsky V., Mavko P. and others.

**Paper objectives.** The purpose of the article is to determine the prospects for the development of the mechanism of public management of socio-economic development of the territory.

**Paper main body.** It is noted that the method of program-target management gives the solution of problems of the territory the legal status, allows to accumulate effectively necessary resources, and the task of achievement of the planned purposes becomes obligatory. Studies show that the use of clusters to the greatest extent realizes the idea of sustainable socio-economic development of the territory. It is established that the study of sustainable socio-economic development of the territory through the prism of social partnership is considered appropriate by many domestic and foreign researchers. Social partnership, ensuring the balance of realization of the most important interests of the main groups of society, is a very effective means of forming and implementing a coordinated strategy of sustainable socio-economic development of the territory. Improving the efficiency and sustainability of socio-economic development of the territory (with a comprehensive solution to the dilemma - a combination of social and economic efficiency) involves solving the following tasks: improving the organizational structure of territory management; improving the quality of development forecasts and greater use of planning; concentration of resources on priority areas of sustainable socio-economic development; modification of organizational forms of interaction of actors of the territory; increasing the activity of civil society.

**Conclusions of the research.** Considering the procedural aspect of improving the mechanism of social partnership, it should be noted the prospects of the following tools: formalization of the relationship between business and government and the algorithm of interaction of participants; implementation of social controlling; use of socio-ethical marketing; integration of all participants of social partnership.

---

---

**Koval O.**

An extended abstract of the article on the subject of:

**"SOME ISSUES OF MODERNIZATION OF MECHANISMS AND INSTRUMENTS OF RESOURCE SUPPORT OF THE SYSTEM OF PUBLIC AND LOCAL GOVERNANCE IN UKRAINE"**

**Problem setting.** The formation of a competitive socially oriented market economy with a developed economic sector and its important component - the eco-

conomic (resource) environment - is a strategic course of public policy in Ukraine. The priority of the development of the management and economic sector in the national economy and its regions is determined by the exceptional importance and indispensability of the provision of services, employment, etc. for the quality of human life in Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** The principles of effective functioning of primary (local) organizational units of government, the interaction of the set of management relations with the economic system in general, have found a leading place in the research of many scientists, in particular, in scientific works and leading scientists of Ukraine.

**Paper objective.** Investigate the current state and process of modernization of mechanisms and tools of regional and local government. Theoretical principles of the current stage of the process of decentralization of power as an object of public administration in the current conditions of reforming the system of state and regional government in Ukraine are revealed.

**Paper main body.** The development of market relations requires the state to develop and implement a strategy for forming mechanisms of open interaction with public administration, which encourages the need for scientific and theoretical justification of proposals and development of conceptual foundations for systematic modernization of public policy in regulating and supporting economic growth.

The study of modern open mechanisms of state regulation is also explained by the need to improve the current legislation of Ukraine on the regulation of relations between public authorities and various economic entities and public relations.

The formation of domestic public administration and administration on a qualitatively new basis in connection with the intensification of some social processes and the need to solve systemic problems of socio-economic development of certain territories of Ukraine necessitates deep study of the problem of imperfection of public administration and administration in resource constraints.

Despite the intensification of efforts of scientists in the field of development of methodological tools, a universal approach to solving the problems of insufficient efficiency of public administration and administration has not yet been developed.

The current state of development of our state is complicated by the objective need for urgent implementation of a set of reforms in all spheres of life of Ukrainian society, including public administration. Today the dominant role is played by the tasks of scientific substantiation, identification and overcoming of oppositions to the effective functioning of the integral system of public administration of its interrelation with the regional system and the external environment.

**Conclusions of the research.** Effective public administration is essentially the dominant civil society, the realm of real democracy in the state, but they still do not fully perform their respective functions. Previous attempts to reform the system of public administration and administration have not been effective enough, as they were carried out without taking into account the specific manifestations of the temporal paradigm, which are trends of complex exogenous and endogenous cyclicity.

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"CONTURBANIZATION AND SUBURBANIZATION: MODERN  
PROCESSES OF TERRITORIAL DEVELOPMENT"**

**Problem setting.** It is determined that suburbanization against the background of the conservatism of the network ... of administrative-territorial units has consolidated social segregation. But then the inhabitants of the rich suburbs wanted to protect themselves from the social cataclysms of urban centers and keep taxes low, and lawmakers in almost all states adopted the rules, sharply hindered the growth of urban areas. Only areas along highways or around the airport serving them can be relatively easily connected to them. Therefore, urban areas grew very slowly and often acquired an intricate shape, with shoots and exclaves. Under many states' laws, administrative boundaries change only after a majority is approved by referendum.

**Recent research and publications analysis.** Active study of the theoretical and methodological foundations of territorial development and related processes and consequences falls on the second half of the twentieth century - a time of intensive development and increasing the role of cities. Issues of territorial development processes are revealed in the works of such scientists as Yu. Pityurenko, A. Stepanenko, S. Mokhnachuk, G. Lappo and others.

**Paper objectives.** The purpose of the study conducted in this article is to try to systematize the main processes occurring in the field of interaction of the city and its outskirts, to identify the causes and features of modern transformations of territorial development.

**Paper main body.** The administrations of the rich suburbs are taking all necessary measures to preserve the quality of life and prevent the penetration of the poor into their territory. It is noted that at the present stage of "conturbization" the dispersion of population and jobs is growing even more. The quality of the environment and the features of the urban environment typical of a small town are increasingly valued. The post-industrial economy has caused a sharp increase in the share of jobs in small enterprises in the service sector, including especially in the so-called production - in consulting, design, advertising, marketing, auditing, related telecommunications networks, and even at home. The epicenters of economic growth have shifted to conveniently located small towns and rural settlements, as well as to the business part of some of the largest (world) cities - the centers of management of the globalized economy. All this, on the one hand, has complicated, and on the other - made less relevant or, at least, greatly changed the need to coordinate the activities of hundreds and thousands of communes in the hubs around large cities.

**Conclusions of the research.** Moreover, changes in the social structure of residents and their mentality have made strategic planning within large areas politically unacceptable. Technological progress and structural changes in the economy. The creation of large regions by combining first-order administrative-territorial units is an objective need of the current stage of socio-economic development. In the West, it arose for both economic and political reasons in the 1970s. The political reasons were the activation of



local capital and the creation of so-called regional coalitions and related political forces in response to the globalization of the world economy.

---

---

**Kropyvnytskyi V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"TRANSFORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF EURO-  
PEAN INTEGRATION OF UKRAINE"**

**Problem setting.** In modern conditions, there are practically no areas that would not be covered by European integration processes, and therefore, the list of issues on the agenda of Ukraine - the EU is expanding every year. Ukraine's political and economic association and integration with the European Union depend on Ukraine's achievements in ensuring respect for common values, as well as on progress in implementing the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, on the other.

The Association Agreement is a roadmap for the reforms being carried out in our country and an indicator of progress in approaching EU standards in the relevant areas: political, economic, legal, environmental, as well as in the field of civil protection. That is, the protection of population, territories, environment and property from emergencies, as well as protection of life and health of citizens of Ukraine from dangerous consequences of accidents and disasters of man-made, environmental, natural and military nature is a necessary prerequisite for further European integration of Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** Such scientists as Andreev S., Artyomov I., Bakumenko V., Bondarenko V., Viter D. and others devoted their publications to the study of the current state and evaluation of the efficiency and effectiveness of the system of public administration, including in the field of civil protection in the context of European integration of Ukraine. However, many issues related to the transformation of the system of public administration in the sphere of civil protection in the context of Ukraine's European integration remain insufficiently studied.

**Paper objective.** The purpose of the article is to determine the directions of transformation of mechanisms of public administration in the sphere of civil protection in the conditions of European integration of Ukraine.

**Paper main body.** Ukraine's European integration is a great civilizational process. It began in 2014 with the signing of the Association Agreement and will end when the next key agreement is signed - on our country's accession to the European Union, in the process of our country's integration into the EU is continuous.

Therefore, based on the conducted research, it can be concluded that the Ukrainian side should thoroughly analyze the conclusions of the Report on the implementation of the Association Agreement with the European Union and take into account recommendations for further implementation of the declared reform agenda, including in the sphere of civil protection.

The task of public administration in Ukraine, including in the sphere of civil protection is the transition from the implementation of existing European Union policies to the participation of our country in their formation (the so-called European integration 2.0). In European Integration 2.0 it is necessary to comprehensively combine various European integration aspects of rapprochement between Ukraine and the EU in the sphere of civil protection, namely updating the annexes to the Agreement, revising the relevant parameters, achieving certain goals, etc.

**Conclusions of the research.** Thus, in the future, the quality and efficiency of the implementation of the Association Agreement will confirm Ukraine's commitment to irreversible pro-European democratic reforms and European values. The existing mechanisms of public administration in the sphere of civil protection in the context of European integration of our country are imperfect and need to be transformed in accordance with the Association Agreement between Ukraine and the EU. Therefore, public authorities should focus on the full implementation of the Association Agreement and use all available opportunities to deepen sectoral integration with the EU in the sphere of civil protection.

---

---

**Krykhtina Y.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"WAYS OF TRANSFORMATION OF THE STATE POLICY OF DEVELOPMENT OF THE TRANSPORT INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION UKRAINE"**

**Problem setting.** Favorable geographical location of Ukraine - between the western and eastern countries of the world implies the presence of an extensive network of transport infrastructure. As a result, the transport sector is not only a key sector of the national economy of Ukraine, which contributes to the socio-economic development of the state, but also an important component of the global economy and the world (including European) transport system. This actualizes the processes of European integration of Ukraine, which are aimed at maximizing the opportunities for political and economic cooperation between the parties in various sphere, including transport.

**Recentre search and publications analysis.** Such scientists as Tanklevska N., Chernyavska T., Chernikhova O. and others have devoted their publications to the study of the peculiarities of the formation and implementation of the state policy of transport industry development, including in the conditions of European integration of Ukraine. However, many issues concerning the directions of transformation of the state policy of transport sector development in the conditions of Ukraine's European integration remain insufficiently researched.

**Paper objective.** The purpose of the article is to determine the directions of transformation of the state policy of transport industry development in the conditions of European integration of Ukraine.

**Paper main body.** In general, not all European integration reforms have an im-

mediate effect. Some of them require appropriate institutional changes, both in the structure of the executive branch and in the principles of doing business.

Therefore, in addition to some progress in the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU in the sector "Transport, transport infrastructure, postal and courier services", there are a number of issues that need an objective assessment and solutions that will be acceptable and profitable for both sides. The assessment of the achievement of the goals will show the areas where the EU and Ukraine can move to the next level of integration, and will help to unleash the potential of political and economic cooperation and further liberalization of markets. At the same time, technical barriers remain that prevent Ukraine from fully realizing its potential. Therefore, the main goal of public policy within the process of updating the Association Agreement between Ukraine and the EU is to ensure the maximum possible sectoral integration with EU markets, including in the sphere of transport and transport infrastructure.

Thus, the main result of the process of implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU in the sector "Transport, transport infrastructure, postal and courier services" is internal changes, improving the quality of life and security for Ukrainians. This is facilitated, in particular, by the implementation of European standards in the sphere of transport safety, environmental requirements and other reforms in the transport sector, which transfer the fundamental objectives of the Agreement to the sectoral and operational levels and bring Ukrainians closer to European standards.

**Conclusions of the research.** Thus, the formation and implementation of state policy for the development of the transport industry of Ukraine in modern conditions needs to be transformed in order to increase the level of competitiveness of the industry in conditions of fierce international competition. And it is the European integration processes that are important for the further sustainable development of the transport sector of Ukraine, as they provide for the improvement of the quality, safety and environmental friendliness of transport services. In addition, the strategy of development of the transport sector of Ukraine in the context of formation and implementation of state policy in the context of European integration should be a systematic and comprehensive adaptation of this sector of the economy to new conditions and challenges, improving the efficiency of its existing potential.

---

---

**Kuleshov N.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"ON THE STATE OF THE FIRE SAFETY SYSTEM AND THE CONTENT OF ITS STATE COMPONENT"**

**Problem setting.** The state of fire safety (FI) in the territory of the state is a cause for concern. This is due to the imperfection of the fire safety system (SZPB), with low efficiency of its tasks and functions, including due to imperfect legislation, with a decrease in the level of scientific and technical support of this activity. This is facilitated by the inconsistent policy of the state in this area.

**Recent research and publications analysis.** The issues of fire safety management, legal regulation of these processes, components of the fire safety system are devoted to the works of N.N. Brushlinsky, S.V. Sokolova, A.V. Matyushina, A.A. Poroshina, V.B. Korobko, Yu.M. Glukhovenko, V.I. Prasadkova, N.L. Prysyzhnyuk, V.A. Domansky VA, S.S. Timofeeva, and others.

**Paper objectives.** Analysis of the composition and condition of the fire safety system and determination of the role and place in the specified system of management bodies and divisions of the state fire protection

**Paper main body.** To protect against fires, an appropriate system is formed to counteract the threats of fires and their consequences - SZPB.

From the standpoint of systemic and institutional approaches SZPB is in some way an integrated, socio-technical subsystem of the state, the purpose of which is to achieve and maintain a state of maximum protection of the population and the economy from fires. The fire safety system itself should be considered as consisting of several subsystems, namely: subsystems of fire prevention, fire response, personnel, scientific, material and financial support.

The state component of the SZPB activity at the state, regional and local levels is represented and implemented by the SES of Ukraine within the framework of the functioning of the state fire protection.

In recent years, in the framework of the strategy of reforming the SES of Ukraine [6] and administrative - territorial reform, the process of building a system of protection of the population from emergencies and fires has begun. It provides for the transfer of powers to organize the protection of settlements to local authorities and local governments and their formation in rural areas of voluntary and local fire departments, in order to reduce the state component in the fire safety system. But on the ground, these processes are very slow due to the imperfection of the regulatory framework, lack of financial and material resources and low interest in this by local authorities. At the same time, the experience of most EU countries, where Ukraine seeks to integrate, shows that in most European countries the basis of the system of fire protection of settlements are units of voluntary software and units of municipal fire protection. State software is organized only in large settlements

**Conclusions of the research.** 1. Ensuring fire safety is a constant social process, which is a mobile system of social relationships, the main purpose of which is to create and maintain a stable fire safety of territories, facilities and settlements.

2. Mandatory components of this system are the subjects of fire safety (central and local executive bodies, local governments, business entities), objects of fire safety (cities and other settlements, enterprises, organizations and institutions).

3. The goals and objectives of the fire safety system and the implementation of its functions by the subjects are achieved through measures of legal, organizational, economic, social and scientific and technical nature, aimed at fire prevention and extinguishing.

4. Depending on the entity acting as the organizing principle, a distinction should be made between state and public components of the general fire safety system, the operation and interaction of which should be aimed at identifying and effectively counteracting real and potential fire hazards.

5. As part of the ongoing reforms, there is an urgent need to improve the SBS,

which can be done through the adoption and implementation of a new targeted state program to ensure fire safety with scientific support and economic justification of transformations in these areas and taking into account Ukraine's European integration.

---

---

**Kurilo A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF  
THE RIGHTS OF AN INDIVIDUAL FOR INFORMATION SECURITY"**

**Problem setting.** Problems of ensuring the security of the individual, his rights and freedoms are inextricably linked with the place of the individual in the state, which acts as a guarantor of its legal status, the actual embodiment of its basic elements.

**Recent research and publications analysis.** In the last decade, the number of international and domestic conferences, round tables, colloquia, as well as scientific articles and other publications devoted to the study of information security has increased significantly. Problems of public administration in the field of information security are considered in the works of scientists and practitioners.

**Paper main bode.** The problem of information security was recognized by the world community in the 2000s. The World Federation of Scientists has placed it first on the list of human dangers in the 21st century. It should be noted that since the individual has limited legal personality in international law, the issues of direct information security of the individual by the rules of international law in the direct formulation are practically not regulated. However, the analysis of their content allows us to conclude that the rules of law in the field of international information security provide, in particular, regulation of the right to information security in the international aspect.

Of particular concern in the field of international information security is the potential for information influence and the associated threats of information warfare, the use of information weapons against citizens and cyber terrorism, which can provoke global and regional conflicts. Infosphere in the XXI century. included in the spheres of hostilities along with land, sea, air and space. It should be noted that in conflicts in the field of international information security, as in any international conflict, the rights of the individual are often threatened, in the field of international information security such a right will be the right of the individual to information security.

International information security is understood as a state of the global information space, which excludes the possibility of violating the rights of the individual, society and the rights of the state in the information sphere, as well as destructive and illegal influence on elements of national critical information infrastructure. At the international level, there are a number of key documents that enshrine fundamental human rights. These are the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and others. These documents establish the basic standards of human

rights and freedoms recommended for the implementation of all states. Having considered a fairly large array of regulations, treaties and agreements in the field of information security of the individual in the international arena, we have made their periodization for the convenience of their study and analysis.

The first stage is the stage of awareness of the problem of information security in the international community. The second stage is the period 1998-2003. The third stage begins in 2004. Finally, the fourth stage - from 2015 to the present.

**Conclusions of the research.** For all the positive dynamics in the rule-making process related to the information security of the individual in international law, we still do not have a clear mechanism to ensure the fundamental rights and freedoms of man and citizen to personal and family secrets, secrecy of correspondence, telephone conversations, postal, telegraphic and other messages, in defense of their honor and good name; We still do not have a full ban on the collection, storage, use and dissemination of information about a person's private life without his or her consent and other information to which access is restricted. In this regard, it is necessary to emphasize once again the need to form a single regime of information security of the individual at the international level, which is under the joint management of states.

---

---

**Lopatchenko I.,  
Stativka O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"EXPOSITION OF THE EUROPE UNION AND CONTRACTICATION IN  
THE PROCESSION OF THE PROCESSION OF THE GOSPARENCY OF  
GREEN TOURISM IN UKRAINE"**

**Problem setting.** The Ukrainian state occupies a huge territory on the map of Europe. Attractive climatic, hydrological, geographical conditions create an extraordinary potential for the development of entrance tourism in our country. A special charging for foreign guests can be a component of green tourism, which has enormous prospects. However, the organization and development of this type of tourism in Ukraine is at the stage of formation, especially in the context of public administration of this process. Therefore, the use of experience and assistance to the countries of the European Union as one of the leaders in the development of green tourism in the world is very relevant and will contribute to the dynamic spread of this type of tourism in our state.

**Recent research and publications analysis** Problems of management, formation and functioning of the tourist industry are devoted to the works of many domestic scientists (S. N. Dombrovska, V. Vasilich, Bakurk D.I., Bakurova AV, Didenko AV, M.Yu. Barna, etc. ). In their writings, the authors consider various aspects of the essence, functions and features of the market of tourist services. Nevertheless, the issues of management, organization and development of the tourism industry in Ukraine remain open.

**The purpose of the article** - analysis and substantiation of the main components of tourism business in Ukraine, green tourism, as well as in consideration of problems

relating to the development of the tourism industry and the analysis of its competitiveness.

**Paper main body.** Tourism Industry is one of the largest high-profit and most dynamic sectors of the economy, which employs more than 130 million people, that is, every sixteenth worker in the world. Green tourism is a kind of tourism that pays special attention to the protection of the environment and culture of the region. At the same time, green tourism is often associated with the locality and natural territories not covered by human activity. It also covers the activities of the tourism industry as a whole to reduce the effects of negative environmental impacts.

Green tourism as a type of tourism are quite widespread and actively developing in many countries in Europe. Characteristically, in developed countries, green tourism is popular not only among the population with an average income, but also among the wealthy population. It is especially suitable for small business development in rural regions, as small business can easily integrate into local conditions and can provide representatives of the urban population with the opportunity to acquire the experience of green tourism they expect. Here an important component of development is effective state regulation of processes of public management of green tourism. The case of development of rural rest has a real state prospect and promotes the improvement of the socio-economic situation of the countryside.

Also, an important element of tourism development was signing between Ukraine and the European Union "On the Unified Aviation Space". This Agreement provides that European companies without restrictions will be able to fly to any airports of Ukraine, and Ukrainian air carriers - any airports in the EU. In this case, Ukraine undertakes to adhere to European air standards. Such agreements were signed with a number of Arab world countries. It is important that one of the most demanded among Arab tourists is rest in areas of green tourism.

**Conclusions of the research.** Thus, it was clarified that the experience of the European Union in terms of becoming the formation and development of public management of green tourism in Ukraine is an urgent. Application of elements of the organization of this type of tourism, which have already been successful in the activities of European representatives of green tourism, allowed to avoid many problems and formed a positive impetus to the natural capabilities that Ukraine is endowed. The development of this direction should improve the image of our state as tourist attractive, will contribute to new economic investment and increase overall competitiveness.

---

---

**Marushchyn Yu.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"STRATEGIC PLANNING IN THE PROCESS OF VOLUNTARY UNIFICATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE"**

**Problem setting.** The analysis of strategic planning practices in the process of voluntary unification of territorial communities in Ukraine is carried out. It is pointed out that at the current stage of state formation and implementation of a new policy of

decentralization of power in Ukraine, political elites face a dilemma between economic feasibility and political expediency of implementing certain aspects of reform. However, the task of the state and its public managers is to provide our society and its citizens with equal opportunities, a guaranteed level of public services, while preserving the unity of the state space in the face of regional differences in individual territories. Reducing imbalances in the economic development of territories, creating conditions for interregional solidarity and mutual understanding is a condition for the unity of the state space and the stability of the state. And this, in turn, leads to the search for the latest practice in writing strategies for the development of territories and their successful implementation. Planning its development allows the local community to better understand its own goals, highlight the personal benefits, which are just the benefits, as well as the risks that can be expected of it, promotes productive and efficient use of available resources (economic, human), implementation of monitoring and control mechanisms. use, and, most importantly, - gives the opportunity to forget about "firefighting" problems that come from nowhere, and be prepared for such challenges.

**Recent research and publications analysis.** A. Tkachuk also made a significant contribution to the development of this issue. He concludes that the strategic planning of OTG at this stage of development of the Ukrainian state should be developed on the principles of innovation, taking into account current trends in the European Union.

**Paper objective.** For a better understanding of the subject of strategic planning in the newly formed united territorial communities, this study is based on general approaches to strategic planning in the context of building balanced interests of all parties: the state, regions and communities.

**Paper main body.** The study emphasized that normative documents have already been adopted in the legislative sphere during decentralization, but the work in this direction requires constant attention from the parliament and the government. Particular attention is paid to the prospects for financing regional development at the expense of the State Fund for Regional Development. Due to the fact that the modern world is not constant, in recent years we have witnessed the birth of negative financial crisis, the decline of industrial production and, consequently, the collapse of the economy. But, probably, the biggest challenge that our society was not ready for was brought by the years 2020-2021 - the global pandemic of coronavirus and its spread in the regions of Ukraine.

In addition, it is highlighted that despite receiving financial resources on the ground, community managers still pay attention to solving urgent problems, issues that have been "hanging" in the community for years. And that leaves almost no time to consider a fundamental plan for the future. After all, the formation of an effective and transparent mechanism for financing regional development requires taking into account the specifics of the development of each region, each individual territory of the community.

In general, it is noted that now it is necessary to actively implement the experience of the pioneers of the reform, who believed and took responsibility in 2014. At that time, such strategic documents were developed with the help of grant funds and programs. And this experience should become a necessary foundation for the creation and development of an innovative system of regional development planning in the context of territorial reform independently, at the expense of own resources, to successfully solve questions of local value.



**Conclusions of the research.** This article also considers three main tools to support regional development during the voluntary stage of formation of united territorial communities: funds of the State Fund for Regional Development, subvention funds from the state budget to local budgets for the formation of infrastructure of united territorial communities, subvention funds from the state budget local budgets for the implementation of measures for socio-economic development of individual territories. As a result, it was noted that only with the beginning of the implementation of the decentralization reform is there really a paradigm shift in state regional policy, the size of subvention injections into local budgets is significantly increasing.

It is noted that the introduction of the program-target method of socio-economic development management at the territorial level was a step forward compared to the directive planning method used earlier. However, the analysis of program development of territories showed that there are certain shortcomings in the existing process of development of development programs of territorial community.

Innovative in the practice of strategic planning in Ukraine in the last few years is the formation of the Strategy Implementation Plan as a set of strategic programs for each strategic goal, each of which (programs) consists of a number of projects within each operational goal.

---

---

**Melnichenko A.,  
Kachur T.,**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"TYPES OF PERSONNEL POLICY AND MECHANISM OF ITS  
IMPLEMENTATION IN THE REGION"**

**Problem setting.** Personnel policy is manifested at different levels and thus has a multilevel structure of manifestation. It is important to distinguish the state level, given the current socio-economic conditions in which our country is in the current period and most of its organizations, as well as the hierarchical level of management of many leading industries, and most importantly the hierarchical mentality of most management decisions, including in the field of human resource management, at various levels of management.

The paper objective of the article is to explore the main types of personnel policy, and its role and place in the system of public administration, and identify its components.

**The paper main body** in this field In the conditions of market relations that are being formed and developed, at the stage of complex market reforms, for their successful completion, observance of the interests of large social groups, meeting the needs of the population, special attention must be paid to effective use of human potential. Only modern market-oriented personnel policy, both at individual enterprises and in the region as a whole, can ensure the efficient use, preservation and development of human

potential.

We can say that there are alternatives in the implementation of personnel policy: it can be fast, decisive, based on a formal approach, the priority of production interests, or, conversely, based on how its implementation will affect the workforce, what social costs it can lead. In this regard, it is advisable to analyze and classify personnel policy depending on the direct impact of management on the personnel situation. Analysis and classification of personnel policies are well known and described, but only at the enterprise level, considering the existing classifications, we concluded that they can be adapted with some changes at the regional level, resulting in the following. Analyzing the existing types of personnel policy in specific conditions, we can name two grounds for their grouping.

**Conclusions of the research.** The mechanism of implementation of regional personnel policy is a system of different types of personnel activities (organizational, regulatory, economic, educational, educational activities) aimed at staffing the development of Ukrainian society and based on the concept of regional personnel policy, legal framework, principles, methods, technologies and forms of personnel work. Structurally, it can be distinguished as a unity of three components: the subjects of personnel policy, process (technology of personnel work) and a set of applied forms and methods of work. Thus, the mechanism of staffing is a system of personnel activities to achieve certain goals. This mechanism is created and launched according to the specific situation, although it may have a number of stable components.

---

---

**Meliakov A.,  
Chernoivanenko A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"FOREIGN STUDENTS IN UKRAINE AS AN OBJECT OF STATE ETHNO-NATIONAL POLICY"**

**Problem setting.** The object of the research in the field of interethnic relations are representatives of those nations, peoples and ethnic communities that have long lived on the territory of our state. They are citizens of Ukraine and are involved in the political, social and socio-economic life of the country. Over the past two decades, an extremely interesting and little-studied group has been forming and growing every year in Ukraine - foreign students of Ukrainian (both public and private) higher education institutions.

In 2015 63,906 foreign students studied in Ukraine, and in 2019 there were already 80,470 of them. During the same period, the number of higher education institutions which carry out training foreigners increased from 185 to 455. One of the least studied issues is the managerial dimension of interethnic, transnational relations among foreign students, which consists in the study of the established forms and types of communication of foreign students with authorities of higher education institutions, law en-

forcement officers, local governments and more.

**Recent research and publications analysis.** The articles by S. Lozovy, O. Lysak, and P. Klimkin cover the issues related to the quality of educational services, as well as the problems that accompany the process of teaching foreign students in this country. The publications of K. Polyanska, A. Shcherbakova, O. Selivanova, N. Rudenko, V. Delyachenko consider the formation of interethnic tolerance among foreign students in pedagogical, cultural, psychological and social contexts. O. Havrylyuk, G. Bondarenko, N. Semeniv personally conducted research of teaching foreign students in some higher education institutions of Kyiv, Kharkiv, and Lviv. The scientific achievements of scientists of V.N. Karazin Kharkiv National University, who have a long personal experience of cooperation with foreign students, V. Bakirov, L. Bey, A. Osypenko, O. Segeda, O. Trostynska, N. Ushakova, L. Khyzhnyak, are significant.

**Paper objective.** Research of the state of interethnic and transnational relations in the environment of foreign students of Higher Education Institutions of Ukraine and the development of practical recommendations for improving the state ethno-national, educational and cultural policy.

**Paper main body.** Foreign students have been studying in Ukraine for quite a long time. They are not only potential consumers of educational and cultural services. The number of facilities (catering establishments, fitness clubs, etc.) in which foreigners are both visitors and employees is increasing. Thus, the integration of young people into the social and labor / business environment of the host cities takes place.

In the cities that are traditional centers of attraction for this category (Kyiv, Odesa, Kharkiv), a kind of settlement enclaves are formed - places of compact residence of students - representatives of certain countries.

As of the end of 2021, most foreign students are representatives of countries with a rich millennial history (India, China, etc.), including common with Ukrainian lands (Turkey). On condition of proper motivation on the part of local governments, representatives of this part of the student community can act as providers of educational and cultural services, participants in cultural and educational activities at the local level.

The presence of students of strong national diasporas (Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan, Vietnam, etc.) in the cities of study creates conditions for continuing their stay in Ukraine after graduation, and in some cases for further naturalization. However, in recent years, among the student communities there has increased the number of criminal acts committed by members of one ethnic communities of foreign students in relation to another. In some cases, dozens of people are participants and victims of such conflicts.

**Conclusions of the research.** The number of foreign students in Ukraine is over 80 thousand. Most of them study in medical specialties, which means they have been in Ukraine for 5 to 9 years. However, English-speaking foreign students may have no idea about Ukrainian culture at all, as all years of their stay they communicate either in English or in their native language. The language issue in education continues to be the subject of speculation.

The state ethno-national policy remains institutionally weak. In 2020, after a 10-year hiatus, the activities of a separate central executive body on ethnopolitics were resumed - the State Service for Ethnopolitics and Freedom of Conscience was established.

However, firstly, the regional offices of the Service have not yet been formed, and secondly, the Service is called upon to deal with national minorities, which, in accordance with the relevant law, include "groups of Ukrainian citizens who are not Ukrainians by nationality...". And such institutions as the State Service for Education Quality in Ukraine and the Office of the Education Ombudsman focus on issues of the content and quality of education, as well as the protection of the rights of participants in the educational process, while issues of interethnic relations among foreign students are naturally beyond their competence.

Clashes between foreign students are becoming more frequent and large-scale. In some cases, interpersonal conflicts are based on interethnic and interstate contradictions that have formed over the centuries. Not only the students from other countries, but also teachers and staff of the Higher Education Institutions are hostages of such confrontations. Obviously, it is impossible to remove these contradictions, but it is necessary to minimize the origins of conflicts with the help of systematic preventive work.

---

---

**Moroz S.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"USING THE PRINCIPLES OF THE INTERNATIONAL QUALITY  
STANDARD IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER  
EDUCATION QUALITY"**

**Problem setting.** The problematic of higher education quality, taking into account its socio-economic, cultural and humanitarian significance, is determined at the level of one of the main priority directions of government's and its specialized institutions' activity. Among such events, we also position those of them whose content direction is focused on the problematic of higher education quality.

**Recent research and publications analysis.** Problematic of ensuring of higher education quality by Higher Educational Institutions always stays in the within the scope of scientific attention of researchers and specialists-practitioners : V.M. Babaiev, V.P. Sadkovyi, S.M. Dombrovska, A.L. Pomaza-Ponomarenko; O.H. Romanovskiy, L.M. Hren, O.V. Popova. V.M. Moroz.

**Paper objective.** Using model of the European Foundation for Quality Management, determine directions for improving mechanisms of public administration over higher education quality, as a tool for ensuring the effective functioning of the internal quality assurance system in Higher Educational Institutions.

**Paper main body.** During recent years, the task of managing the higher education quality at the level of domestic universities was not considered a priority one. It should be noted that the currently existing internal quality assurance system in Higher Educational Institutions, in most cases, does not ensure the performing the functions assigned to it. Implementation of norms of ДСТУ ISO 9000:2015 into the system of management of higher education quality, on the one hand, will bring the quality management of domestic Higher Education Institutions closer to European standards,

and on the other hand, it will create conditions for adoption of educational technologies to the best international practices. The basis of development of a comprehensive quality assurance system for higher education, especially at the university level, can be based on the principles of organizing so-called Total Quality Management. The model of European Foundation for Quality Management should be considered as a tool for ensuring the effective functioning of the internal quality assurance system in Higher Educational Institutions.

**Conclusions of the research.** With the results of the survey made by the authors of the article we made such main conclusions.

1. The mentioned above principles of development of the model of European Foundation for Quality Management, in the context of possibility of their usage for functioning of the system for ensuring the quality of educational activities and the higher education quality in Higher Education Institutions, require a deeper study.

2. Success in usage of principles of quality management, which were considered in the framework of norms of ISO 9000:2015, depends on both, the consistency and scope of their usage in everyday management activities by the head of the Higher Education Institution and their administration, and from their understanding of the importance of these principles for improving the effectiveness of ensuring the quality of educational activities and the higher education quality at the university level.

---

---

**Mykhaylov D.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF ENSURING THE TRUST OF ITS POPULATION"**

**Problem setting.** Man is not only the main object of protection, but also an active subject (actor) of the reliable functioning of the national security system. According to some scholars, a citizen deserves respect and trust, under these conditions he is the cornerstone of statehood, its strong foundation as a carrier of sustainability, and not vice versa, an apple of discord.

**Analysis of recent research and publications.** The works of many domestic and foreign scientists D. Hrytsyshen, S. Dombrowska, V. Yevdokimov, O. Karpenko, S. Maistra, G. Ortina, G. Sytnyk and others are devoted to the study of security system issues.

**Paper objective.** The purpose of the research is to determine the directions of development of public administration in the field of local government in Ukraine in the context of ensuring the trust of its population in the context of ensuring the trust of its population.

**Paper main body.** The article analyzes the current problems of ensuring the security system from the standpoint of maintaining confidence-building measures. In this context, there is an appeal to the philosophical modifications of the security system, which are based on the socio-ethical elements of civil trust and consent.

**Conclusions of the research.** Thus, in basic science today there is considerable

experience in studying various aspects of trust as a social factor. However, there is a shortage of scientific papers on the analysis of strengthening public confidence as a security factor. Trying to solve this problem, the desire to find reasons and ways to build trust requires the definition of such a problematic field of study as the formation of public confidence at all levels of government, especially at the regional level. In addition, it is important to substantiate trust as an indicator of the security system within the National Security Strategy of Ukraine.

---

---

**Naboka R.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
**“COMPARATIVE ANALYSIS OF THE SPECIFICS OF STATE REGULATION  
OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CIRCULAR ECONOMY  
IN UKRAINE AND EU COUNTRIES”**

**Problem setting.** In the current conditions in Ukraine, activity among the government and non-governmental organizations, as well as business representatives, in the formation of a circular economy is insufficient, which is confirmed by the low values of reuse and recycling of products and waste, as well as the low requirements of environmental legislation for the formation of closed-cycle industries. The above-mentioned makes it relevant and necessary to form and develop a circular economy in Ukraine in accordance with the experience of the EU countries.

**Recent research and publication analysis.** The activity of scientific community is expressed, first, in increase in number of the researches and publications devoted to problems of circular economy and its elements, and secondly, – in interaction with the state and business concerning formation of institutional conditions for development of circular economy and productions with the closed cycle.

**Paper objective.** The purpose of article is comparative analysis of the specifics of the state regulation of formation and development of the circular economy.

**Paper main body.** The best practices of formation of conditions for development of circular economy are considered. The development of re-manufacturing and environmental design of products as key components of the circular economy is analyzed. The Conditions for creation of incentives for re-use and restoration of products are highlighted.

**Conclusions of the research.** It is shown that the EU launched the Project of the European Network of Remanufactures, which was aimed at implementing the interaction of the government, manufacturers and the scientific community for the development of remanufactures in the region, using market research, collection and analysis of best practices and business models. It is underlined that one of the main objectives of the EU Seventh Program of Action on Environment is to improve resource efficiency and the formation of a green economy, which is also fully consistent with the objectives of the formation of a circular economy. It is noted that a number of legislative and regulatory acts were aimed at this, including the

2000/53/EU Directive on Retired Vehicles and the 2012/19/EU Directive on Electronic Equipment. It is emphasized that in modern conditions, the solution of this problem contributes to the adoption of a new version of the international environmental management standard ISO 14001:2015, which emphasizes the concept of the product life cycle, taking into account the possibility of its use or restoration upon completion of operation.

---

---

**Ortina G.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"REGULARITIES OF ECONOMIC INSTABILITY IN THE CONDITIONS OF THE FOURTH INFORMATION REVOLUTION"**

**Problem setting.** The relevance of scientific research lies in a comprehensive study of the phenomenon of "crisis". The author made an attempt to crystallize the concept of "crisis", made a detailed historical digression into the history of the World Financial Crisis, gives reasons and draws conclusions.

**Recent research and publications analysis.** Among the scientists who dealt with the problems of economic growth in the crisis can be distinguished: O. Alimova, O. Amoshu, V. Arkhangelsky, Yu. Bazhala, N. Ignatenko, V. Карлусова, V. Rudenko and others.

**Paper objectives.** The object of research is the impact of the crisis on the existence of the real sector of the economy.

**Paper main body.** The objectives of the study are: to define the category of "crisis" in market conditions; to investigate the phenomenon of crisis as a systemic phenomenon. The author used general scientific research methods, historical, logical, methods of analysis and synthesis and a systematic approach.

**Conclusions of the research.** The global economic crisis that the world is currently experiencing is a structural restructuring of the world economy, the relationship between financial capital, commodity production and services, a change in priorities in the choice of means of production. The interpretation of the crisis exclusively as financial is one-sided. In fact, financial bubbles are only a consequence of these tectonic shifts in production in technological systems, the monosocial structure of the economy, when both technology and institutions cease to work as they did before.

Thus, economic crises are inevitable and useful because any system, including economic, develops according to the laws of cyclical dynamics, and the inevitable element of any cycle is a crisis phase, which ends with updating the system or replacing it with a new, more effective and viable.

Thus, as the economy is only a part of society, it is affected by the fluctuations of related and remote systems - technological, environmental, demographic, political, socio-cultural, which periodically experience crisis shocks that affect the economy.

**Paliukh V.,  
Ponomarenko R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"ANALYSIS OF FACTORS OF INTERNATIONAL INFLUENCE ON THE  
REFORM OF THE EDUCATIONAL SYSTEM OF UKRAINE"**

**Problem setting.** Industrialized countries consider the quality of education as the most important factor in ensuring scientific and technological progress and socio-economic development. The quality of training depends on the development opportunities of a country, the structure of the economy, range and quality of products, the country's place in the international division of labor, position in the world market and, as a result - in world politics and economy. Therefore, it is important to use the experience of developed countries in reforming education in Ukraine, and to analyze the impact on education reform in Ukraine to use the positive achievements of developed countries to increase the efficiency and effectiveness of education reform in Ukraine.

**The paper objective** off analysis of the international impact on the reform of the educational system in Ukraine at the present stage.

**Paper main body.** When talking about the mechanisms of management of foreign higher education, usually consider the features of Western European and American higher education systems. Therefore, we will consider the different levels of higher education management in the United States and Western Europe, their features, common features and differences.

The difference between the American higher education system and world systems is its uniqueness: multilevel, the division of educational institutions into private and public, the existence of prestigious and privileged educational institutions, as well as differences in the quality and quantity of degrees awarded.

The terms "college" and "university" are often used to describe US high school. In general, these terms are interchangeable, although in practice the former is often part of the latter. Their difference is that the college offers both the humanities and the natural and social sciences. After four years of study, students receive a bachelor's degree. Research and vocational schools are added to the four-year college at the university.

**Conclusions of the research.** The study of the peculiarities of the management of the Western system of higher education allows us to draw the following conclusions:

1. The system of higher education in countries plays an important role in shaping the economic potential of countries.

2. The governance structure of higher education depends on the specific economic, political and social characteristics of countries, as well as their traditions.

3. In most countries, the higher education system has a high level of decentralization (for example, the United States and most Western European countries).

4. Higher education institutions are divided into public and private. The share of public or private institutions in the higher education system depends on the specifics of the country.

5. The main source of funding for higher education institutions remains the state, due to the social orientation of higher education functions and the growing role of



education in building the capacity of countries. At the same time, in almost all countries one of the important areas in the activities of higher education institutions is the social support of students.

6. There is a worldwide trend of reducing public spending on higher education, forcing higher education institutions to look for additional sources of replenishment of budgets for higher education.

7. In most countries, there has been a significant increase in funding sources through the introduction of mixed multi-channel funding, which is certainly more effective than public or private funding alone.

---

---

**Platonov O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"STATE POLICY OF ADAPTATION OF PORTS AND COASTAL  
TRANSPORT INFRASTRUCTURE TO CLIMATE CHANGE AS A  
PREVENTION OF VULNERABILITY OF MULTIMODAL DETACHMENTS"**

**Problem setting.** The article states that with rising sea levels due to climate change, ports and coastal transport infrastructure located on the Black Sea and Azov coasts are in danger of flooding and, consequently, complicating the use of their territories, damage to cargo storage areas, disorganization of multimodal transports, etc.

**Recent research and publications analysis.** An analysis of recent research and publications shows that researchers from both international and domestic organizations have been working for more than a year on the impact of climate change on vulnerable sectors of the economy, namely ports and coastal transport infrastructure. In particular, experts from the Global Commission on Adaptation have been studying the impact of climate change on the territory, the economy and the well-being of vulnerable groups since 2006.

**Paper objectives.** The purpose of the article is to substantiate the need for the Government of Ukraine to formulate a state policy on adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change as a key factor in preventing the vulnerability of multimodal transport to the effects of climate change.

**Paper main body.** The positions of Ukraine and some EU coastal countries in the ranking according to the ND-GAIN index, conducted by North Dam University within the framework of the Global Adaptation Initiative, were studied. The necessity of urgent formation of the state policy on adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change for the purpose of full use of their potential and reduction of vulnerability of multimodal transportations is substantiated. The experience of both island and coastal countries in the formation of state policy on the adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change is analyzed. It is emphasized that an extremely important step in shaping the policy of adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change is: strengthening institutional capacity in the

field of adaptation to climate change at the national, regional and local levels; creation of a system for monitoring the environment and the consequences of climate change; development of Strategy, programs and plans for adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change; development of the Concept of implementation of the state policy on adaptation of ports and objects of coastal transport infrastructure to climate change for the period till 2030; development of the Plan of construction and reconstruction of engineering and transport infrastructure of coastal territories; creation and maintenance of a single electronic database on climate change and adaptation measures; digitalization of adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change; revision of Ukraine's macro-fiscal policy, creation of the Adaptation Fund and mobilization of resources of stakeholders interested in implementing measures to strengthen climate resilience of ports and coastal transport infrastructure.

**Conclusions of the research.** Therefore, the formation of state policy on adaptation of ports and coastal transport infrastructure to climate change should be carried out through a systematic approach that will ensure the formation of adaptation capacity of both transport infrastructure and multimodal transport, as well as their accelerated rehabilitation in the event of threats and risks due to climate change.

---

---

**Polyakova N.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"PUBLIC REGULATION OF INNOVATIVE FACTORS OF PERSONNEL  
POLICY FORMATION AT REGIONAL LEVEL"**

**Problem setting.** The article researches the managerial aspects of organizational, economic and socio-labor relations, which consist of a sustainable balanced development of the region and labor as a factor in its dynamics. Uncertainty of the market environment, due to modern global crisis processes, initiates the strengthening of requirements for the development of domestic regions as independent market actors precisely due to the possibility of using labor as a factor of economic dynamics.

**Recent research and publications analysis.** High productivity of the labor factor as one of the key conditions for sustainable balanced development of territories shall be aimed at meeting the imperative to increase multilevel competitiveness of domestic regions through the rational usage of tangible and intangible factors of regional management, the use of tangible and intangible factors of regional management, the structure and dynamics of which shall be transformed under the influence of exogenous and endogenous components of market conditions and socio-economic programs implemented in regions.

**Paper objectives.** The relevance and objective necessity of the study of the effectiveness of the use of labor as a factor of economic dynamics and also its insufficient theoretical and methodological development led to the choice of topic and purpose of the study.

**Paper main body.** Therefore, in the transition to an innovative economy, the

formation of a balanced and stable market situation in domestic regions on the basis of improving the efficiency of their labor factor does not lose relevance, due to the role of the individual in regional reproduction processes. In the conditions of strengthening of economic independence of regions and transfer of the centers of responsibility in the decision of problems of system development of market agents to regional level the innovative mechanism of effective management of economy of region taking into account possibilities of its competitive labor resources shall be demanded. At the present stage of market interaction, improving the efficiency of the labor factor is one of the key conditions for ensuring sustainable balanced development of the regions and the formation of a reliable personnel policy.

**Conclusions of the research.** Thus, the study of socio-economic development of regions, taking into account their individual characteristics contribute to the balance and stability of Ukraine as a whole and its regions in particular. With a separate and purposeful development of each region, the state creates the preconditions for achieving a balance of socio-economic development. Theories of regional development allow us to assess the development of individual regions, to formulate the main provisions of regional policy and also to determine the vectors of regional development.

The directions and rates of macroeconomic development of the region, the level and quality of life of its population largely depend on the efficiency of its functioning. The situation on the labor market is a basic parameter of indicators of socio-economic development of the region. Especially the place of the labor market in the region.

---

---

**Pomaza-Ponomarenko A.,  
Trusova V.,  
Khyzhniak A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE  
FIELD OF "III" (INTELLECTUAL PROPERTY, INVESTMENT AND INNO-  
VATION)"**

**Problem setting.** Today, intellectual property is an important lever in the development of any sphere of society and the state. New inventions, utility models, and other objects - all this is the property of the talents of the Ukrainian people, which certainly shows the level of scientific development of certain technologies in our country. Therefore, due to the active development of public relations in this area, the legal system of Ukraine is also rapidly gaining momentum and changing in the field of intellectual property.

Thus, one of the steps that would guarantee the absolute legal protection of the intellectual field of activity of the citizens of Ukraine is the creation by decree of the President of Ukraine, a new body of justice in the field of intellectual property. This will help to significantly improve the situation and protect the property and personal non-property rights and interests of the Ukrainian people from numerous negative cases and

phenomena that thrive in our country today, namely: piracy, plagiarism, unfair competition, which leads to intellectual property infringement. Therefore, the creation of a new body of justice in the field of intellectual property serves as a reliable way to protect all intellectual rights and interests of society.

**Analysis of recent research and publications.** The issue of reforming the judicial system and the formation of patent justice bodies has repeatedly attracted the attention of such well-known scientists and scholars as: G. Androschuk, I. Bazhenov, M. Bank, N. Bocharova, Yu. Boshytsky, Yu. Kanarik, O. Orlyuk, M. Palladium, S. Parkhomchuk, V. Petlyuk, V. Tatkova and others. Given the urgency of this problem, there is a need to deepen research on the above issues.

**Paper objective.** The purpose of this work is to study the role of the institutional mechanism of public administration and a specialized court in the field of protection of intellectual property rights.

**Paper main body.** Given the opinion of scientists and scientists in the field of intellectual property, for more than several decades there has been significant progress, which we can see in the results of today's activities, namely: inventions, utility models, databases, trademarks, computer programs, scientific discoveries, phonograms, videograms, etc. All this is not only the product of human mental activity, but is also considered an object of intellectual property at the legal level, which also requires legal protection.

**Conclusions of the research.** The article analyzes the directions of development of the institutional mechanism of public administration in the field of "i i i" (intellectual property, investment and innovation).

---

---

**Ponomarenko R.,  
Cherkashyn O.,  
Ponomarenko I.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"UNDERSTANDING OF RESCUERS AND PRIMARY SCHOOLCHILDREN DURING CONVERSATIONS IS A PSYCHOLOGICAL PROBLEM OF THE STATE"**

**Problem setting.** The ignorance of the children basic rules of fire safety, unfortunately leads to fires, injuries and deaths of children. According to statistics, only in the last five years in Ukraine there were 272411 fires, which killed 16756 people, including 484 children; injured 8396 people, including 722 children; were saved 19157 people and 1499 of children. These facts indicate the need for selection and justification of effective forms and methods of educational work with students to improve the knowledge about fire safety. The urgency of the problem is also the search and substantiation of effective forms and methods of educational work with the primary schoolchildren.

**Recent research and publications analysis.** The analysis of researches and publications showed that the problem of formation at students of knowledge about fire safe-

ty is dedicated to a small number of studies, most important among which are the works of A. Vashchenko [1], I. Hurinenko [2], Popkov, A. [4] V. Sidorkin [5], L. Skripnik [6], M. Udovenko [7], A. Yakupov [8], O. Cherkashyn [9,10,11] etc., but still the formation of students' knowledge of primary school age about fire safety in extracurricular activities was not the subject of integrated professional studies.

**Paper objective.** The aim of the article is the analysis and theoretical substantiation of the most effective forms and methods of educational work with primary school-children to shape knowledge in the field of fire safety. The leading task is to describe the existing forms and methods of educational work with students in academic and extracurricular time, the analysis of their effectiveness, highlighting the main components of the basics of fire safety, description of their implementation of the main provisions in the educational process in primary school.

**Paper main body.** The main aspect in the formation in children of primary school age the required volume of knowledge, abilities and skills on the basics of fire safety practically is-game focus of these trainings. A simple exercise you can organize in the school yard, near the house, summer on-site children's recreation camps, As already noted, the first step is to work with students with theoretical material, and then move on to practice the necessary skills. Examples of the simulation of fire situations can be such: the teacher, the parents or the representative of the state fire brigade lit the paper prepared in advance in the bucket, a fire in a small dump; can be modeled situation, when lit the appliance is included in the grid; lit up a towel that was near the gas stove, and more. This is the simplest of the task under which the children can visually see the possible options of overcoming a fire hazard. However, it should be remembered that children of primary school age do not have to independently overcome hazardous situation, they should know that it can be extremely dangerous, because the same situation may develop in different ways, and not all of the risks and dangers can be taken into account. For example, a typical case of ignition of the paper in the garbage. The simplest option to overcome the situation is to extinguish it with water, but not all children will be able to calculate the situation that the cart may be extra flammable and highly flammable materials under high temperature emit acrid smoke; such substances may explode and cause injury. The first thing that must be aware of children of primary school age – during fire, you should call to the aid adults, and not engage in fire fighting independently. Children of this age should be aware of the possible consequences of their own fire action. In particular: if the paper was ignited with a match, he would not have caught fire and caused a fire hazard situation.

Thus, the game is a fairly effective method of gaining younger students the necessary knowledge and skills on the basics of fire safety, it allows you to illustrate examples of outbreaks of fires from real-life situations and to simulate the behavior of the child in life-threatening conditions, promotes the formation of autonomy of the pupil on the basis of already existing specific knowledge, skills and abilities. When using gaming techniques for mastering the skills of fire safety, it is appropriate involvement in the process of training and education of employees of fire protection. This will improve the level of knowledge of children on action in the event of a fire and to work out the correct sequence of actions.

**Conclusions of the research.** Using the methods of interviews, tours of local fire stations, the training of evacuations, games and workshops in the formation of

knowledge, abilities and skills on the basics of fire safety requires comprehensive methodological recommendations for teachers and parents. An important factor is the introduction to this process, specialists in fire safety. Offered by us in the article the complex of forms and methods of educational work with children in the field of fire safety is primarily based on the use of active methods of work, which implies a planned sequence of activities aimed at promoting positive thinking and behavior in the face of adversity. Note that we offer basically the methods of individual and group forms of support. Their efficiency is proven by the practice and experience of socio-pedagogical work with children of different age groups. However, today there are other forms and methods of educational work, which help to shape the younger students of fire knowledge, and this requires further and deeper research.

---

---

**Primush R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"METHODODOLOGICAL FUNDAMENTAL CONCEPTS OF MECHANISMS OF NATIONAL SECURITY FORMATION"**

**Problem setting.** The article analyzes the methodological fundamental concepts of mechanisms for the formation of national security, considers current issues of development of this problem, and its discussion both at the state level and at the level of public organizations and associations. It is determined that the mechanisms of national security include strengthening democracy, rule of law, developing an effective legal system, its compliance with public and private interests, effective solution of transition problems, and, importantly, the formation of an open society and creating conditions for its safe and sustainable development. Scientific analysis of these processes and phenomena most objectively reflects the role and importance of man and the state as active socio-political actors and also expands the methodological capabilities of the general theory of institutional development of society and interdisciplinary sciences.

**Paper objectives.** In conclusion, it is stated that in the general context one of the priority tasks of the mechanisms of national security is to improve the process of public administration in the field of national security, its legal regulation in the direction of institutional development.

**Paper main body.** The legal aspects of public administration in the field of national security, in particular by the executive branch, civil protection, etc., need scientific research. They, as one of its institutions, shall be called to increase the efficiency of the regional level of national security, which is possible due to high professionalism, transformation of the resource component of ensuring this level of security in the context of education and government reform in Ukraine. All this testifies in favor of the relevance of the chosen topic and also the importance for basic and applied science.

The methodology of research of public administration mechanisms in the field of

national security was analyzed, according to which they are marked by dialectical unity, mutual penetration and action, forming an appropriate mechanism, the optimal functioning of which is recognized within such prerequisites as scientific, methodological, legal, organizational, information and communication and technological support, which in turn determines two progressive areas of public administration in the field of national security: ascending (covering the main government activities) and descending (subject to feedback in this area).

**Conclusions of the research.** Contradictory tendencies in the reform of our state, ambiguous influence of various external and internal factors on this process, etc. - all this significantly complicates the problem of forming the main aspects of national security. From the point of view of basic values, Ukraine has made its conscious and important choice: civil society, social and legal state, market economy, security system, integration into the European space, etc.

---

---

**Prodanyk V.,  
Porayko U**

An extended abstract of the article on the subject of:

**"GOVERNMENT EXTERNAL BORROWINGS AND DEBTS UNDER DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT: THEORETICAL ISSUES OF THE RELATIONSHIP"**

**Problem setting.** The formation of a competitive socially oriented market economy with a developed economic sector and its important component - the economic (resource) environment - is a strategic course of public policy in Ukraine. The priority of the development of the management and economic sector in the national economy and its regions is determined by the exceptional importance and indispensability of the provision of services, employment, etc. for the quality of human life in Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** In Ukraine, insufficiently researched issues related to the problems of public debt management, the peculiarities of its formation and development in the conditions of formation of market relations in the economy.

**Paper objective.** Investigate the current state of public external borrowing and debt in the economic system of Ukraine. Analyze the process of modernization of mechanisms and tools in this area and clarify the relationship between borrowing and resource management.

**Paper main body.** The article examines the current state of government external borrowing and debt in the economic system of Ukraine. Some aspects of the process of modernization of mechanisms and tools in the field of regional and local government and the relationship between borrowing and resource management. Theoretical principles of the current stage of the process of decentralization of power as an object of public administration in the current conditions of reforming the system of state and regional government in Ukraine are revealed. The scientific provisions of the theoretical substantiation of the role of the mechanisms of state borrowing management and their influence

in the directions of regional and local management in the formation of the modern economic system are offered.

It is established that from the standpoint of the science of public administration, profound market changes in the national economy require updating mechanisms, certain tools of public administration and administration in order to ensure governance at all levels of government.

Further directions of the process of improving the modern system of public administration in the field of public borrowing and the possibility of using them in decentralization reform are presented and some results of the first stages of the transfer of power to the local government system using European practices.

**Conclusions of the research.** National and regional authorities have been given additional powers to ensure sustainable socio-economic development, and new opportunities have emerged to improve the quality of life of the population through the use of additional resources, sound economic policies and development strategies. We believe that public borrowing under the conditions of decentralization of power should significantly update the capacity of regional and local government and provide real financial support for the development of the territories of Ukraine.

---

---

**Proshchuk E.**

An extended abstract of the article on the subject of:

**"EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATIVE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES OF THE PHYSICAL CULTURE AND SPORT"**

**Problem setting.** The development of physical culture and sports has an important social component. Sport implements humanitarian, social, economic and political functions, is the basis for effective youth policy, reduces social spending on medicine, minimizes the economic consequences of occupational diseases in the working population, promotes efficiency and positions the country as a full partner in the international community. tourist and educational center. Among the main problems of the industry it is expedient to identify the insufficient level of funding, which is determined by the residual principle of funding for physical culture and sports, despite the priority in the system of social development. These and a number of other problems determine the negative aspects and further opportunities for the development of sport in Ukraine, which can be provided by building an effective system of legal support for public management of physical culture and sports, developing a hierarchical structure for managing its development.

**Recent research and publications analysis.** To implement the best practices of the world experience of normative legislation, the following normative documents were analyzed: Universal Declaration of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Charter for Sport for All, European Charter for Sport, Code of Sport Ethics.



**Paper objective.** analysis of the development of methods of public management of physical culture and sports, implemented by EU countries and developed by the UN.

**Paper main body.** The functions of public administration in the field of physical culture and sports include the humanitarian component - the development of a healthy society, the formation of ethics and tolerance, the social component - the formation of a healthy lifestyle, combating negative habits, improving living standards, active and useful leisure, formation of new jobs, economic component - development of entrepreneurial activity through the implementation of business processes in professional sports and commercial sports organizations, cultural component - positioning achievements, culture and mentality of the country, its traditions at world competitions, political component - forming the country's image as developed member of the world community. The complexity of functions related to the implementation of state policy for the development of physical culture and sports requires the search for effective methods and mechanisms for transforming the system of public management of physical culture and sports at the national level in order to maximize the outlined functions. In order to form effective methods of public management of physical culture and sports at the national level, the article analyzed the legal basis for the development of sports in the leading countries of the world. The effectiveness of national management systems for physical culture and sports is determined, the best world practices are identified. The best world practices and ways of their adaptation to the domestic specifics of the development of public management of physical culture and sports are identified.

**Conclusions of the research.** Thus, in the course of the analysis, the article identified trends in the development of public administration in the system of development of physical culture and sports. Carrying out a retrospective analysis of the regulatory and legal support of the processes of development of physical culture and sports allowed us to trace the formation of the main priorities of social development, industry requirements and regulatory implementation in legislation. The basic priorities of the world's leading experience in the development of physical culture and sports at the level of public administration have been identified.

---

---

**Shteba R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF  
NATIONAL SECURITY IN FOREIGN COUNTRIES"**

**Problem setting.** The content of the process of national security is determined by the peculiarities of the formation and development of a state in specific historical conditions, so each country has its own specifics and experience in this area in order to counter the current challenges and risks of today.

This requires countries to properly formulate and implement national policies in the field of national security, which will, if not solve existing problems, then at least get closer to understanding in which direction to move to minimize possible challenges and threats to the existence of both the individual and countries as a whole.

**Recent research and publications analysis.** V. Abramov, E. Zhurbey, G. Sytnyk, V. Smolyanyuk and others devoted their scientific publications to the consideration of the peculiarities of the formation and implementation of state policy in the field of national security in different countries. However, many issues concerning the possibilities of adaptation in Ukraine of the world experience of formation and implementation of state policy in the field of national security remain insufficiently studied.

**Paper objective.** The purpose of the article is to determine the features of the formation and implementation of state policy in the field of national security in different countries to identify areas for improvement of state policy in the field of national security of Ukraine.

**Paper main body.** Global development in modern conditions is taking place against the background of new threats to the national security of many countries. That is, the role of the force factor in international relations is not decreasing, and, consequently, the role of state regulation of international relations and ensuring national security is growing rapidly.

Thus, as a result of the analysis of national security concepts and their peculiarities of foreign countries, it can be noted that, first, a characteristic feature of foreign conceptual approaches to national security and public order in recent years is to address domestic issues, including environmental, prevention and elimination of the consequences of man-made and natural disasters on a global scale, etc., secondly, in modern conditions in the foreign policy of the world's leading countries there is an emphasis on strengthening military power as a means of ensuring national interests.

Thus, all the above implies the need to use the experience of national security of other countries, taking into account their characteristics and new challenges in order to take effective measures aimed at the practical solution of key problems of national security of our state. Along with this, the situation organically requires certain institutional changes in the system of state bodies ensuring national security of Ukraine and protection of its public order, in the legal system as a whole, taking into account the main theoretical and methodological approaches to solving this scientific problem.

**Conclusions of the research.** Thus, the generalization of the existing experience in the formation of state policy in the field of national security abroad has identified effective mechanisms for its implementation and proposed for implementation in the Ukrainian context. In developed countries, it is the state that formulates and implements national security policy, ensures its required level, and promotes its implementation in all spheres of public life. Therefore, the use of existing best practices for the implementation of the relevant state policy in the field of national security in Ukraine should become one of the key factors of sustainable development of the country in the long run in the European and Euro-Atlantic integration of Ukraine.

---

---

**Semiletov O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"PUBLIC AUDIT OF WATER MANAGEMENT OF UKRAINE"**

**Problem statement.** The situation with the deterioration of water management in our country is becoming more important and relevant every year. After all, the consequences of environmental degradation around the world are beginning to actively interfere with the normal life of citizens, so the average temperature in Death Valley this year was a record 56.7 ° and the surface temperature was a record 81.1 °, it should also be noted significant droughts around world, which leads to an increase in the risk of fire or fires, the products of combustion of which further worsen the state of the world's ecology.

**Analysis of recent research and publications:** The works of such domestic scientists as O. Matsenko, O. Yu. Chigrin, VI Taranovsky, A. Dolgodush, Lee Min, V. Lukyanykhin, V. Snitinsky, T. Bagday, N. Panas, I. Sazonets, O. Pokul and others.

**Presentation of the main material:** The article analyzes the problems that encourage the development of innovation and the implementation of additional sound solutions to the state of innovation in the field of water resources, Analysis of compliance with Ukrainian and European regulations governing activities in public administration and innovation projects.

Analysis of compliance of Ukrainian innovation priorities with promising global scientific and technological areas in the field of water supply, water treatment and drainage, which are among the most promising technological areas in the field of water use, water treatment and drainage: 1) Water treatment and wastewater treatment technologies, adsorbents, nanofilms, radiation, filtration; Biologically active substances, etc.; 2) Technologies and methods of extraction, collection or distribution of water for houses or similar local water supply, sterilization of tap water; automatic control of the whole structure of drainage and water supply to prevent water erosion of the soil near water bodies. At the same time, among the informatization of water supply and sewerage; development and use of devices for industrial sterilization of water by ultraviolet light, etc.

The following types of sources of pollution should be identified:

Wastewater, Life products, dirt, detergents, Farms, Industrial waste, Oil leaks, Solid waste, Thermal pollution, Atmospheric pollution

The list of projects in which our state participates is specified, namely:

A project in the field of water supply and sewerage implemented by the Government and envisages a comprehensive reconstruction of the Bortnytsia aeration station in Kyiv.

Another achievement of our country is the cooperation with the Deputy Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the State of Israel to Ukraine Joav Bystritsky on the prospects for the development of the Ukrainian water sector. The parties discussed and agreed that the Israeli Center for International Cooperation "MASHAV" together with the Center for Advanced Training of Water Management Workers with the support of the Ministry of Environment and the Embassy of Israel in Ukraine

One of the projects operating in our country is an international project whose coordinator in our country is the National University of Water Management and Environmental Sciences "Visegrad-Water-Safety." The aim of the project is to raise awareness of water resources of partner countries and ensure water safety.

The project coordinator is the Norwegian University of Natural Sciences.

**Conclusions of the research.** Today, virtually none of the country's drinking water supply companies can ensure a good state of water resources in accordance with the

requirements and standards of state sanitary and epidemiological requirements. That is, the quality of such drinking water does not meet the standards, so this situation threatens the health of the nation.

Therefore, according to the strategy of water policy development of Ukraine, a new procedure for state water monitoring has been defined, on the basis of which the preparation of monitoring programs and introduction of changes in the legislation and river basin districts defined by the legislation has been initiated. At the same time, as of the beginning of 2021, despite the numerous remarks of professional experts and the public, the regulations of Ukraine do not:

- the procedure for implementation of the Public River Basin Management has been established and none of the central executive bodies has been held responsible for their implementation;

- coverage of costs for water services, including environmental and resource costs, has been introduced,

- the financial mechanisms of realization of Public management of river basins are defined;

- the state system of management of growing risks in the natural environment and the nature reserve fund concerning occurrence of floods, floods, droughts, and also risks for human rights are associated with a lack of adequate access to safe water and sanitation.

---

---

## Still A.

An extended abstract of the paper on the subject of:

### **"THEORETICAL FUNDAMENTALS OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL"**

**Problem setting.** The institutional preconditions for positioning the management of socio-economic security of regions from the standpoint of strategic priorities of their socio-economic development are formulated, the essence of which is that the importance of the relationship between the system of socio-economic development and socio-economic security management minimizes and eliminates risks and threats that affect not only the socio-economic security at the regional level, but also national security in general, while the distinctive feature of the proposed approach to determining the relationship between the strategic priorities of socio-economic development of the region and ensuring its socio-economic security is that that if the regional socio-economic policy is focused on achieving qualitative changes in the socio-economic system of the region, the process of ensuring socio-economic security performs a protective function aimed at the maximum safe implementation of these changes in social -economic system, while the processes of socio-economic security of the region are more flexible and able to adapt to changes in the region.

**Recent research and publications analysis.** Well-known domestic scientists, such as Buryk Z., Dykan V., Alexandrova O., Gbur Z., made a significant contribution to the study of the theoretical foundations of socio-economic security as an object of

management at the regional level. Prikhodko V., Proskura V. and other scientists.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study the features of socio-economic security as an object of management at the regional level.

**Paper main body.** Management of socio-economic security of the region is primarily based on the prevention of sources of threats and closely associated with the implementation of socio-economic policy. If the socio-economic policy is focused on achieving qualitative changes in the socio-economic system of the region, the process of socio-economic security performs a protective function focused on the safest implementation of qualitative changes in the socio-economic system. This is the fundamental difference between the main purpose of socio-economic security from the processes associated with regional socio-economic development.

**Conclusions of the research.** In general, the main stages of management of socio-economic security of the region are: 1) collection and processing of information on the state of socio-economic security of the region; 2) monitoring, which includes qualitative and quantitative assessment of socio-economic security of the region. Research of the factors influencing emergence of threats; 3) development of measures aimed at improving the socio-economic security of the region; 4) determining the amount of costs necessary for the implementation of measures; 5) forecasting, including quantitative and qualitative assessment of the effectiveness and efficiency of measures; 6) coordination of measures; 7) implementation of measures.

---

---

**Tohobytska V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"FACTORS OF PUBLIC MANAGEMENT OF ECONOMIC RISKS IN  
THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION"**

**Problem setting.** The article provides a comprehensive scientific substantiation and study of the problems of state management of economic risks in the context of digitalization.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and applied aspects of the study of public management of economic risks in the context of digitalization have often attracted the attention of domestic and foreign scientists, in particular such as J. Galbraith, M. Voynarenko, L. Skorobogat, L. Kit, A. Shemet, I. Malik, O. Pavlov, M. Stegney and others.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study of the factors of public management of economic risks in the context of digitalization.

**Paper main body.** Today in the scientific literature there are studies on such a phenomenon as digitalization, which are mainly descriptive in nature and relate to various areas of modern society, including the consequences of digitalization for modern society, directly at the enterprise level, the impact on enterprises of various fields. , as well as the issue of digitalization of various sectors of the economy.

**Conclusions of the research.** It is concluded that the management and business administration of the business structure in the digitalization of society should have a

number of specific features, in particular, the entrepreneur should, taking into account modern technologies, become a story customer-oriented to the business structure.

At the same time, customer orientation in the traditional economy and digital economy is of different nature: in the traditional economy, managing customer needs in the company as a whole, and in the digitalization of the economy - the needs of a particular consumer; as channels of advancement in the traditional economy are mainly offline communications, and in the digital economy - digitalization elements of public administration. The transition to customer orientation in a digital economy is an important management process that requires changes not only in individual business processes of business structures, but also in the work of the whole organization, ie certain adjustments must be made to the business administration of the business structure in general.

---

---

**Treskov A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"CONCEPTUAL FUNDAMENTALS OF THE STRATEGY FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE ENERGY POLICY OF UKRAINE"**

**Problem setting.** Among the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030, which aim to ensure Ukraine's national interests in sustainable economic development, civil society and the state to achieve growth and quality of life, respect for constitutional human and civil rights and freedoms, and ensure economic balance. , social and environmental dimensions of sustainable development of the country, provides, inter alia, ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy sources for all. This requires substantiation of the conceptual foundations of the relevant strategy of formation and implementation of Ukraine's state energy policy, which will not only bring us closer to understanding in which direction to move to prevent or minimize possible challenges and threats in the energy sector, but also ensure further sustainable development.

**Recent research and publications analysis.** Such scientists as Baryakhtar V., Voloshin O., Klynysky O., Kukhar V., Maistro S., Palshin G. and others devoted their scientific publications to the consideration of the peculiarities of the formation and implementation of the state energy policy of Ukraine.

However, many issues related to the substantiation of the conceptual foundations of the strategy of formation and implementation of the state energy policy of Ukraine remain insufficiently studied.

**Paper objective.** The purpose of the article is to substantiate the conceptual foundations of the strategy of formation and implementation of the state energy policy of Ukraine, taking into account the existing challenges of today's policy of Ukraine, taking into account the existing challenges of today.

**Paper main body.** In the modern world there are structural transformations of

the conceptual foundations of energy policy, ie the transition from the model of the energy sector, which was dominated by large producers, fossil fuels, inefficient networks, imperfect competition in energy markets - to a modern model that creates a more competitive environment; opportunities for development are equalized and the dominance of one of the types of energy production or sources and ways of fuel supply is minimized; increasing attention to the development of alternative energy and production of energy from renewable sources; there is a reorientation to the principles of energy efficiency and energy saving; support for socially vulnerable segments of the population in matters of partial reimbursement of their energy consumption; implementation of measures to prevent and combat global climate change as one of the priorities for global energy development in the long run.

**Conclusions of the research.** Thus, the implementation of the above conceptual principles of formation of the state energy policy of Ukraine, as an important component of state security, will help reduce energy intensity and increase energy efficiency in all spheres of public life. Diversification of sources and directions of energy supply, increase of national energy production of all types will promote increase of energy, economic, social, ecological safety. Therefore, taking into account the current challenges should be mandatory in substantiating the conceptual foundations of the formation and implementation of state energy policy of Ukraine, as one of the key factors in counteracting existing threats and ensuring sustainable development of the country in the long run.

---

---

**Tsybal B.,  
Kryukov A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"ANALYSIS OF THE GENESIS OF THE STRATEGICITY OF PUBLIC  
MANAGEMENT OF PERSONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF ENSUR-  
ING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE"**

**Problem setting.** more than 100 countries have developed sustainable development strategies. As you know, in our country a similar document was adopted in 2015. Currently, the decree of the President of Ukraine "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030". In addition, a decree of the President of Ukraine "On the National Security Strategy of Ukraine" was developed, which received a rather negative assessment in scientific circles of the country. The main disadvantage of this bylaw is that, despite the increase in attention to the social factor (human security as a component of national security), such a decree still does not take into account the key problems of the majority of Ukraine's population. On this basis, we consider it appropriate to consider in more detail the features of organizational and legal regulation of personal security in the context of ensuring sustainable development of Ukraine.

**Analysis of recent research and publications.** The works of both domestic and foreign S. Dombrovska, S. Kruk, S. Poltorak, A. Pomazy-Ponomarenko, G. Sytnyk, J. Hovors, and others are devoted to the problems of management, formation and functioning of the security system in general and personal security in particular.. Given the

urgency of this problem, there is a need to deepen research on the above issues.

**Paper objective.** The aim of the article is to define strategies as tools for public management of personal security in the context of sustainable development of Ukraine, as well as to study the genesis of the formation and provision of this strategy.

**Paper main body.** The article analyzes the state of formation and ensuring the strategy of public administration in the field of personal security in the context of ensuring sustainable development of Ukraine. The stages of institutionalization of strategic public administration in this area, as well as prospects for its development are identified.

**Conclusions of the research.** The following stages of institutionalization of strategic public administration in the field of personal security in the context of sustainable development of Ukraine are identified: 1) "stage of laying the foundations of the security system" - 1991-1996 (adopted the Constitution of Ukraine and other important legal documents); 2) "permanent formation" - 1997-2014 (emphasis is placed on ensuring social and economic policy); 3) "resumption of reform" - from 2015 to the present (marked primarily by ensuring the sustainable development of Ukraine and the strategic nature of its security system, with an emphasis on human security). Defining such periods of institutionalization of public administration makes it possible to insist on the need to form a stable positive trend within it - guaranteeing and maintaining social security of Ukraine in general and the security of the individual in particular. To form this trend, it is advisable to develop a holistic concept of "proactive" action of the institutional system of public administration in the field of personal security in the context of ensuring sustainable development of Ukraine.

---

---

**Uhodnikova O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"THE ESSENCE AND MAIN FEATURES OF MODERN WORLD TRENDS IN PUBLIC MARKETING"**

**Problem setting.** The system of public administration in Ukraine is undergoing a stage of transformation, so the search for effective governance mechanisms at the state level is a priority for the introduction of human-centric approaches to building a system of public administration through the implementation of public marketing processes.

**Recent research and publication analysis.** The relevance of the research topic led to the authors' attention to its development. However, the world experience of implementing certain aspects of public marketing in the public administration system is not sufficiently studied.

**Paper objective.** The purpose of the analysis of the best world experience in the organization of the public marketing system is to determine the mechanisms that can be implemented in the national system of public administration.

**Paper main body.** The article analyzes the theoretical and methodological approaches to defining the concept of public marketing; certain aspects of its implementation are identified; mechanisms for the implementation of the public marketing system have



been developed, which can be introduced at the national level of public administration.

**Conclusions of the research.** Thus, the analysis allowed to identify the basic priorities of public marketing that can be implemented in the national system of public administration.

---

---

**Usachenko O.,  
Rodchenko L.,  
Rodchenko I.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"MANAGEMENT OF THE INNOVATIVE COMPONENT OF THE DEFENSE  
AND INDUSTRIAL COMPLEX"**

**Problem setting.** The analysis of the functioning of the existing enterprises of the defense-industrial complex identifies the factors that negatively affect the management of innovation. The vast majority of research and development is still carried out by those organizations of research and development that are furthest from the needs of enterprises and demand for products from the industrial sector, including the defense industry. Two factors - low innovative capabilities of defense-industrial enterprises and the relative isolation of industry research institutes from industrial enterprises - have a negative impact on the level of competitiveness, as well as on the design, production and sale of products in Ukraine. In fact, we can say that these two factors are the most significant obstacles to the transformation of the Ukrainian system of research and development into the Ukrainian innovation system.

**Recent research and publication analysis.** In the works of the authors: U. Sharpe, G. Alexander, D. Bailey, R. Brayley, S. Myers, G. Burman, W. Behrens, G. Markovic, D. Garner, Holt, R.N. etc., the main problems connected with the essence of management of innovative development of the enterprises of the military industry, innovative development of the enterprises of knowledge-intensive branches, etc. are considered in detail.

**Paper objective.** The purpose of the article is to develop provisions for improving the management of the innovative component of the defense industry based on the analysis of the management structure, the implementation of which is aimed at increasing the economic growth of high-tech industries and national security.

**Paper main body.** The following directions of development of innovative activity in a defense-industrial complex are defined: creation of the favorable economic and legal environment concerning innovative activity; development of the infrastructure of the innovation system; creation of a system of state support for the commercialization of innovations (results of intellectual activity); analysis and formation of the forecast of directions of scientific-technological and innovative development of economy taking into account equal conditions of market consumption; technological re-equipment of production for the production of high-tech products; examination of developments, provision of consulting, information, legal and other services for bringing high-tech products to market.

The following are identified as the main areas: creating a favorable economic and

legal environment for innovation (development and implementation of tax, customs and tariff policies aimed at introducing new technologies into production and stimulating the commercialization of research and development results; intellectual property projects created in the process of state defense order, definition of legal norms governing the exchange of knowledge and technologies between the defense industry and the civil sector of the economy, expansion of Ukrainian technologies for resource support of innovation, creation of regulatory framework aimed at forming favorable environment for attracting private investment to finance innovation, including the development of forms of co-financing of innovation projects from the state budget and frequent investors; for the development of venture entrepreneurship in the field of science-intensive innovative technologies); economic component of a favorable environment for innovation.

**Conclusions of the research.** Thus, the establishment of tasks and the definition of the objectives of the system allows you to judge the quality of its work. It should be noted that, as a rule, all complex systems operate under conditions of a large number of random and unknown factors of different nature. This fact leads to the fact that the results of a complex system are inevitably random. The results of the operation of a complex system can be a random event, such as successful implementation of an innovative project, timeliness of production plan, completeness of investment and others, and a random variable, such as time of innovation project, number of products, energy consumption and salary fund and others.

---

---

Vladymyrov M.

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE LAW OF APPLICATION OF FIREARMS AS A MEASURE OF COORDINATION BY THE STATE BY BODIES OF INTERNAL AFFAIRS"**

**Problem setting.** The National Police of Ukraine is one of the central executive bodies that serves society by ensuring the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order. It should be noted that a police officer throughout the country, regardless of the position he holds, location and time of day when approached by any person with a statement or notification of events that threaten personal or public safety, or in the case of direct detection of such events is obliged to take the necessary measures to save people, provide assistance to those who need it, and notify the nearest police authority. This indicates that the police officer must be constantly prepared for professional intervention in a situation that arises both in the course of his duties and outside of them. This is especially true for patrol officers, who are the first to respond to reports of offenses, as well as their round-the-clock service. Of course, not all offenses can be stopped by patrol police without the use of special means. Therefore, when performing their duties to protect human rights and freedoms, prevent threats of public disorder and order, or stop violating them, police officers apply police preventive and coercive measures within their competence. The most

severe measure of coercion is the use of firearms, so it is extremely important for police officers to comply with the law in order to prevent abuse of power and harm. This highlights the study of regulatory and legal regulation of wine in the field of police coercive measures and firearms in the performance of national police officers.

**The paper objective** of the article is to determine the completeness and effectiveness of legal regulation of relations in the field of police coercion and weapons by police officers.

**The paper main body.** Public relations are so diverse and contradictory that they require general regulation to eliminate chaos and lawlessness in them, and this, in turn, dictates the need for the formation of law and the definition of a clear and definite concept. Law is a complex, multifaceted, social phenomenon that is constantly evolving, so it is difficult to define it. "In each of the attempts, beyond the definition, there were always some significant aspects and signs of the reality of life that they wanted to define."

The right to use firearms also requires detailed study and separate definition, but through the prism of a general concept. In our opinion, the nature and essence of the right to use firearms as one of the measures of coercion by the state cannot be known without considering its comprehensive consideration. This approach to research is due to the practice and logic of science. We are of the opinion that legal norms are the most structured subsystem and vividly express the class-political orientation of the entire system of socio-normative regulation, as law regulates social relations in the form of legal norms.

Meanwhile, legal norms alone cannot become dispositive without the order of a certain power structure capable of defining, regulating, enshrining regulations in the relevant legal acts - and ensuring their effective effect. For society, such a structure is the state, so the law is a set of norms established and sanctioned by the state, and the state guarantees their compliance, which establishes law enforcement, restorative and enforcement measures, which allows us to consider the rule of law as a phenomenon.

**Conclusions of the research.** From the above it follows that the nature of coercion and the nature of the right to use firearms. The use of this right is due to the degree of danger of a serious offense, often irreversible consequences. Attention was paid to the allocation of such a right and its enshrinement in the law of the state in the 18th century: "Ensuring the rights of man and citizen entails the need to use armed force; this power, therefore, is established in the interests of all, not the private interests of those to whom it is entrusted."

It is believed that the basis for the use of firearms is the occurrence of certain conditions associated with the illegal actions of the subject, which are a real danger unacceptable to society, and are reflected in the legal prohibitions.

---

---

**Voronkova V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
**"INFORMATION MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN PUBLIC  
ADMINISTRATION"**

**Problem setting.** Generally, information management technological problem in public administration is related to the modern digitalization conditions, which play a significant role in e-government, and is the teaching management sciences subject. The information management technological problem is associated with modern methods, tools and technologies for the implementation of information and communication processes in public administration in order to make effective management decisions.

**Recent research and publication analysis.** Some information management technological aspects in public administration are studied by specialists in information economics, philosophy of public administration, management sociology, public administration.

**Paper objective.** The purpose of the article is to conceptualize information management technologies in public administration and develop informative management development model in an organization in order to increase its efficiency.

**Paper main body.** Information management developing characteristic of the fast-moving world is given. Information management technologies that reflect its development at the present stage are revealed. Essential introductive mechanism of information management technologies in public administration is investigated. Effective basis of information management technologies are the development of skills in information management tools application in the management field of organizations and their departments, based on information technologies that transform organizations, production, and economy. They are also include the development of all services that work with information at the modern innovative changes level, including both technological, personnel and financial, organizational changes.

**Conclusions of the research.** It is proved that information management technological purpose is necessary to form both theoretical and practical knowledge system and innovation paradigm skills and the creative potential formation of the organization in order to form a management roadmap in conditions of uncertainty.

## СПИСОК АВТОРІВ

---

**Банчук-Петросова О.В.**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри конституційного, міжнародного права та публічно-правових дисциплін Київський інститут інтелектуальної власності та права Національного університету "Одеська юридична академія", м. Київ

**Батир Ю.Г.**, к.е.н., доц., кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Белай С. В.**, д.держ.упр., проф., начальник кафедри військово-соціального та психологічного забезпечення оперативного факультету, Національна академія Національної гвардії України, м. Харків

**Бєлоусова Є.В.**, к.держ.упр., провідний фахівець відділу СГР ГУ ДСНС України в Херсонській області, м. Херсон

**Білоконь Ю.М.**, в.о. старшого наукового співробітника відділу контролю запасів державного матеріального резерву лабораторії досліджень хіміко-біологічних чинників, УкрНДІ «Ресурс», м. Київ

**Борисова Л.В.**, к.ю.н., доц., доцент кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Буковський Р.В.**, здобувач ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Владимиров М.В.**, к.держ.упр., доцент кафедри вогневої підготовки, Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків

**Воронкова В.Г.**, д.філос.н., проф., Академік академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами, Інженерний навчально-науковий інститут Запорізького національного університету, м. Запоріжжя

**Грень Л. М.**, д.держ.упр., проф., Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», м. Харків

**Голінка І.В.**, заступник начальника відділу науково-технічної інформації, стандартизації та інформатизації Український державний науково-дослідний інститут «Ресурс» (УкрНДІ «Ресурс»), м. Київ

**Грабар Н.С.**, к.держ.упр., провідний науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Закора О.В.**, к.т.н., доц., викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Євтушенко І.В.**, к.ю.н., доцент кафедри тактико-спеціальної, вогневої

та спеціальної фізичної підготовки Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

**Ігнат'єв О.М.**, аспірант, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Іноземцева О.Б.**, к.держ.упр., заступник начальника відділу забезпечення розслідування причин надзвичайних ситуацій Управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Київ

**Карпеко Н.М.**, к.держ.упр., старший викладач кафедри управління та організації діяльності в сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Клочко А. М.**, д.ю.н., доц., проректор, Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків

**Кравченко Є.О.**, здобувач вищої освіти, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Капустін В.В.**, здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Касьян О.О.**, аспірант ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Качур Т.В.**, к.техн.н., старший викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Клочко А.М.**, д.ю.н., проф., проректор Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків

**Коваль О.М.**, к.держ.упр., доц., професор кафедри регіонального управління місцевого самоврядування та управління містом, Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

**Ковальський М.Р.**, к.держ.упр., заступник начальника Центрально-Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький), м. Житомир

**Костюніна Ю.О.**, здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Кравченко Є.О.**, здобувач вищої освіти Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Крихтіна Ю.О.**, к.е.н., доц., доцент кафедри менеджменту та адміністрування Українського державного університету залізничного транспорту, м. Харків

**Кропивницький В.С.**, докторант ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Крюков О.І.**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Кулешов М. М.**, к.т.н., доц., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Курило А.Г.**, а'юнкт ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Леоненко Н.А.**, д.держ.упр., завідувач кафедри менеджменту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Логовський І.М.**, к.і.н., доцент, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Лопатченко І.М.**, к.держ.упр., доцент кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Марущин Ю.В.**, аспірант Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, м. Хмельницький

**Мацюк В.В.**, к.ю.н., заступник директора Навчально-наукового інституту інформаційної безпеки та стратегічних комунікацій Національної академії Служби безпеки України, м. Київ

**Мельниченко А.С.**, викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Меляков А.В.**, к.і.н., доц., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків

**Михайлов Д.**, здобувач, Запорізький національний університет, м. Запоріжжя

**Мороз С.А.**, к.держ.упр., старший науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру, Національний університету цивільного захисту України, м. Харків

**Набока Р.Ю.**, здобувач ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Ортіна Г.В.**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного управління, адміністрування та права ТДАУ ім. Д. Моторного, м. Мелітополь

**Палюх В.В.**, доктор філософії, старший науковий співробітник ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Платонов О.І.**, к.е.н., докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

**Полякова Н.О.**, аспірант ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Помаза-Пономаренко А. Л.**, д.держ.упр., с.д., начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Пономаренко І.В.**, психолог сектору психологічного забезпечення,

Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Пономаренко Р.В.**, д.т.н., проф., начальник факультету оперативно-рятувальних сил, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Порайко У.М.**, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

**Примуш Р.Б.**, к.держ.упр., докторант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Правосуд О.Є.**, аспірант, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро

**Проданик В.М.**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук, ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», м. Київ

**Процук Е.П.**, аспірант кафедри управління та бізнес-адміністрування, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, м. Івано-Франківськ

**Родченко І.Ю.**, к.держ.упр., головний державний інспектор Координаційно-моніторингової митниці Державної митної служби України, м. Київ

**Родченко Л.М.**, д.держ.упр., професор, керівник експертної групи політики військових зв'язків з громадськістю Директорату інформаційної політики у сфері оборони та стратегічних комунікацій Міністерства оборони України, м. Київ

**Росохатський П.М.**, начальник курсу факультету оперативно-рятувальних сил, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Семілетов О.С.**, науковий співробітник, ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Статівка О.М.**, здобувач вищої освіти, ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Стілл А.В.**, аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Тогобицька В.Д.**, докторант ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Тресков А.В.**, к.держ.упр., докторант ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Трусова В.В.**, здобувач вищої освіти ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Удянський М.М.**, к.т.н., доц., начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків

**Угоднікова О.І.**, к.е.н., доцент кафедри туризму та готельного госпо-



дарства, Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, м. Харків

**Усаченко О.О.**, к.держ.упр., старший офіцер відділу протокольного забезпечення представницьких заходів повсякденної діяльності Управління Протоколу Міністерства оборони України, м. Київ

**Фещенко А.Б.**, к.т.н., доц., старший викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Харламов М. І.**, д.і.н., доцент, завідувач кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хижняк А.О.**, здобувач вищої освіти, ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Черкашин О.В.**, к.пед.н., старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Черноіваненко А.В.**, к.держ.упр., викладач кафедри економічної теорії та фінансів Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків

**Чоудрі С.**, здобувач ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Чурилов В.В.**, здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Штеба Р.Ю.**, здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Цибулько О.С.**, д.п.н., доцент, МДУ, м. Маріуполь

## CONTRIBUTORS

---

**Banchuk-Petrosova O.**, Candidate of Science in Public Administration, assistant professor, Department of Constitutional, International Law and Public Law Disciplines, Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University «Odessa Law Academy», Kyiv

**Batyr Yu.**, PhD of Economic Sciences, associate professor, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

**Belokon Yu.**, senior researcher of the Department of inventory control of the state material reserve of the Laboratory for research of chemical and biological factors, The Ukrainian state scientific research institute “Resurs”, Kyiv

**Belousova E.**, Candidate of State Administration, Leading Specialist of the SGR Department of the State Emergency Service of Ukraine in Kherson Oblast, Kherson

**Bielai S.**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv

**Borysova L.**, Ph.D in Law Sciences, Associate Professor, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Bukovskyi R.**, postgraduate student of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Cherkashyn O.**, PhD in Pedagogical Sciences, Senior Lecturer at the department of fire and rescue training, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Chernoivanenko A.**, PhD in Public Administration, Lecturer at the Department of Economic Theory and Finance of the Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv

**Choudhry S.**, postgraduate student of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Churylov V.**, postgraduate student of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Feshchenko A.**, Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Golinka I.**, Deputy Head of the Department of Scientific and Technical Information, Standardization and Informatization The Ukrainian state scientific research institute “Resurs”, Kyiv

**Hrabar N.**, PhD in Public Administration, leading researcher of the research department on management issues in the field of civil protection of Educationalscientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Hren L.**, Doctor of sciences (Public Administration), Professor, Professor of the department of pedagogy and psychology of social systems management, National technical university “Kharkiv polytechnic institute” (NTU “KhPI”); Kharkiv

**Ignatev O.**, postgraduate student, educational and production center of the National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Inozemtseva O.**, PhD in Public Administration, Head of the of personnel document management department, The State Emergency Service of Ukraine, Kyiv

**Kachur T.**, Senior lecturer, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kapustin V.**, candidate of Phd of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Karpeko N.**, PhD, Senior Lecturer, Department of Management and organization in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Kasian O.**, researcher of Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine Kharkiv

**Kharlamov My.**, Doctor of Science in History, Associate Professor, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Khyzhniak A.**, student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

**Klochko A.**, Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

**Klochko A.**, Doctor in Law Sciences, Professor, Vice-Rector, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

**Kostyunina Yu.**, candidate of Phd of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Koval O.**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Regional Management, Local Self-Government and City Management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Kovalskiy M.**, Candidate of Science in Public Administration, Central-Western Interregional Department of the Ministry of Justice (Khmelnyskyi), Deputy Head, Zhytomyr

**Kravchenko Ev.**, student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**KravchenkoEv.**, student of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kropyvnytskyi V.**, doctoral student of the Educational, Research and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Krykhtina Y.**, PhD in Economic, Associate Professor of Management and Administration Department, UkrSURT, Kharkiv

**Kryukov O.**, doctor of science in public administration, professor, educational and production center of the National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Kuleshov N.**, Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kurilo A.**, adjunct candidate of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine

**Leonenko N.**, Doctor of State Administration, Head of the Department of Management, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Logovskiy Ih.**, Ph.D in Historical Science, Associate Professor, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Lopatchenko I.**, PhD of Public Administration, Lecturer of the Department of Public Administration in the sphere of Civil Defense of the Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Marushchyn Yu.**, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi

**Matsiuk V.**, PhD of Law, National Academy of Security Service of Ukraine, Kyiv

**Melnichenko A.**, Lecturer, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Melyakov A.**, PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy of the Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv

**Moroz S.**, Ph.D of Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Mykhaylov D.**, PhD-Student of Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia

**Naboka R.**, graduate student of Training Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Ortina G.**, Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Public Administration, Administration and Law Department Dmytro Motornyi Tavria State Agrotechnological University, Melitopol

**Paliukh V.**, Doctor of philosophy in Public Administration Senior Research Fellow of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Platonov O.**, PhD Econ. Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Polyakova N.**, graduate student of Training Research and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Pomaza-Ponomarenko A.**, Doctor in Public Administration, Head of the Scientific Department for State Security Problems of the Training Research and Production Centre of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Ponomarenko I.**, Psychologist of the psychological support sector, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Ponomarenko R.**, Doctor in Engineering Sciences, professor, Head of the Faculty operational and rescue forces National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Porayko U.**, Ph.D. student, Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Pravosud O.**, PhD-Student of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro

**Primush R.**, PhD in Public Administration, doctoral student National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Prodanyk V.**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Educational and Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, PJSC «Higher Educational Institution Interregional Academy of Personnel Management», Kyiv

**Proshchuk E.**, PhD student of the Department of Management and Business Administration Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, city Ivano-Frankivsk

**Rodchenko I.**, Candidate of State Administration, Chief State Inspector of the Coordination and Monitoring Customs of the State Customs Service of Ukraine, Kyiv

**Rodchenko L.**, Doctor of State Administration, Professor, Head of the Expert Group on Military Public Relations Policy of the Directorate of Information Policy in the Field of Defense and Strategic Communications of the Ministry of Defense of Ukraine, Kyiv

**Rossokhatskyi P.**, Head of the Faculty of Operational and Rescue Forces of the National University of Civil Defense of Ukraine Kharkiv

**Semiletov O.**, researcher, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Shteba R.**, a competitor of the educational and research center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Stativka O.**, Student, Training Research and Production Centre, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

**Still A.**, Postgraduate student of the Department of Public Administration Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Tohobytska V.**, doctoral student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

**Treskov A.**, PhD of Public Administration, doctoral student of Training

Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Trusova V.**, student of Training Research and Production Center of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

**Tsybulko Ol.**, Doctor of Science in Pedagogy, Associate Professor, Mariupol State University, Mariupol

**Udyanskyi M.**, Ph. D. in Technicals, Associate Professor, Head of the Faculty of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Uhodnikova O.**, Phd (economics science), associate professor of the Department of Tourism and Hospitality Business, O.M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv

**Usachenko O.**, Candidate of State Administration, Senior Officer of the Protocol Support Department for Representative Activities of Everyday Activities of the Protocol Department of the Ministry of Defense of Ukraine, Kyiv

**Vladymyrov M.**, PhD of Public administration Associate Professor of Fire Training, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

**Voronkova V.**, Doctor of Philosophy (D.Sc.), Professor, Academician of the Academy of Higher Education of Ukraine, Head of the Department of Management of Organizations and Project Management, Engineering educational and scientific Institute of Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia

**Yevtushenko I.**, PhD of Law, Institute of Legal Personnel Training for the Security Service of Ukraine of the Yaroslav Mudryi National University of Law, Kharkiv

**Zakora A.**, Technical Ph.D in Law Technical, Associate Professor, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

## ЗМІСТ

---

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>3</b>
<i>Tohobytska V.</i> Factors of public management of economic risks in the conditions of digitalization.....	3
<i>Pomaza-Ponomarenko A., Trusova V., Khyzhniak A.</i> Institutional mechanism of public administration in the field of "і і і" (intellectual property, investment and innovation).....	9
<i>Грень Л.М., Грабар Н.С., Леоненко Н.А.</i> Система соціальних послуг в Україні: визначення сутності та змісту поняття.....	16
<i>Лопатченко І.М., Статівка О.М.</i> Застосування досвіду Європейського Союзу та співробітництва в процесі становлення публічного управління зеленим туризмом в Україні.....	25
<i>Ортіна Г.В.</i> Закономірності економічної нестабільності в умовах четвертої інформаційної революції.....	32
<i>Тресков А.В.</i> Концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної енергетичної політики України.....	44
<i>Чоудрі С.</i> Державне регулювання соціально-страхової системи сфери охорони здоров'я в Україні.....	53
<i>Штеба Р.Ю.</i> Концептуальні засади державної політики у сфері забезпечення національної безпеки в зарубіжних країнах.....	61
<b>ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>70</b>
<i>Воронкова В.Г.</i> Технології інформаційного менеджменту в державному управлінні.....	70
<i>Голінка І.В., Білоконь Ю.М.</i> Формування державних резервів засобів індивідуального захисту для боротьби з епідемією та пандемією.....	80

<i>Капустін В.В.</i>	Особливості формування механізмів соціального партнерства на сучасному етапі державотворення.....	88
<i>Карпеко Н.М.</i>	Організаційно-економічний механізм державного управління якістю інноваційної діяльності підприємств.....	98
<i>Клочко А.М., Борисова Л.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Удянський М.М., Кравченко Є.О.</i>	Щодо питання гендерної рівності сектору безпеки та оборони.....	106
<i>Курило А.Г.</i>	Міжнародно-правові стандарти забезпечення права особи на інформаційну безпеку.....	117
<i>Мороз С.А.</i>	Використання принципів міжнародного стандарту якості в системі державного управління якістю вищої освіти.....	124
<i>Набока Р.Ю.</i>	Порівняльний аналіз специфіки державного регулювання формування та розвитку циркулярної економіки в Україні та країнах ЄС.....	132
<i>Процук Е.П.</i>	Європейський досвід теоретико-методичних підходів публічного управління у галузі фізичної культури та спорту.....	139
<i>Чурилов В.В.</i>	Світовий досвід державного регулювання реалізації публічно-приватного партнерства в проектах транспортної інфраструктури...	148
<i>Угоднікова О.І.</i>	Сутність та основні ознаки сучасних світових тенденцій публічного маркетингу.....	154
	<b>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>163</b>
<i>Банчук-Петросова О.В.</i>	Інституційні теорії державного регулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності.....	163
<i>Буковський Р.В.</i>	Критерії взаємодії з громадськістю в системі публічного управління.....	168
<i>Платонов О.І.</i>	Державна політика адаптації портів та прибережної транспортної інфраструктури до змін клімату як упередження вразливості мультимодальних перевезень.....	177



<i>Семілетов О.С.</i>	
Публічний аудит водного господарства України.....	192
<i>Усаченко О.О., Родченко Л.М., Родченко І.Ю.</i>	
Управління інноваційною складовою оборонно-промислового комплексу.....	203

## **КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА..... 210**

<i>Inozemtseva O.</i>	
Research of normative-legal base of personnel formation policy of civil defense service.....	210
<i>Ponomarenko R., Cherkashyn O., Ponomarenko I.</i>	
Understanding of rescuers and primary schoolchildren during conversations is a psychological problem of the state.....	216
<i>Белоусова Є.В.</i>	
Роль і місце кадрової політики в підвищенні конкурентоспроможності регіону.....	223
<i>Мельниченко А.С., Качур Т.В.</i>	
Види кадрової політики та механізм її реалізації у регіоні.....	232
<i>Месяков А.В., Черноіваненко А.В.</i>	
Студенти-іноземці в Україні як об'єкт державної етнонаціональної політики.....	242
<i>Палюх В.В., Пономаренко Р.В.</i>	
Аналіз факторів міжнародного впливу на реформування системи освіти України.....	251
<i>Полякова Н.О.</i>	
Публічне регулювання інноваційних чинників формування кадрової політики на рівні регіонів.....	261

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК..... 268**

<i>Mykhaylov D., Pravosud O.</i>	
Development of public administration in the field of local government in Ukraine in the context of ensuring the trust of its population.....	268
<i>Батир Ю.Г., Помаза-Пономаренко А.Л., Лопатченко І.М.</i>	
Електронне урядування розвитком сучасних міст.....	275
<i>Коваль О.М.</i>	
Деякі питання модернізації механізмів і інструментів ресурсного забезпечення системи публічного та місцевого управління в Україні.....	284

<i>Ковальський М.Р.</i>	
Контрурбанізація та субурбанізація: сучасні процеси територіального розвитку.....	294
<i>Костюніна Ю.О.</i>	
Перспективи розвитку механізму публічного управління соціально-економічним розвитком території.....	303
<i>Марущин Ю.В.</i>	
Стратегічне планування в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні.....	312
<i>Проданик В.М., Порайко У.М.</i>	
Державні зовнішні запозичення та борги за умов децентралізації влади: теоретичні питання взаємозв'язку.....	324
<i>Стілл А.В.</i>	
Особливості соціально-економічної безпеки як об'єкта управління на рівні регіону.....	335
<b>РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....</b>	<b>342</b>
<i>Белай С.В., Євтушенко І.В., Мацюк В.В.</i>	
Теоретико-методологічні засади підготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури України.....	342
<i>Ігнат'єв О.М., Крюков О.І.</i>	
Особливості стратегії формування державної політики України в сфері управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів.....	351
<i>Касьян О.О., Россохатський П.М.</i>	
Основні поняття ризиків у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і проблеми їх регулювання.....	359
<b>РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>368</b>
<i>Владимиров М.</i>	
Поняття та сутність права застосування вогнепальної зброї, як заходу примусу з боку держави органами внутрішніх справ.....	368
<i>Клочко А.М., Борисова Л.В., Закора О.В., Феценко А.Б.</i>	
Пріоритетні тенденції щодо реформування сфери цивільного захисту.....	376
<i>Кропивницький В.С.</i>	
Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.....	385

<i>Кулешов М.М.</i>	
Щодо стану системи забезпечення пожежної безпеки та змісту її державної складової.....	393
<i>Примуш Р.Б.</i>	
Методологічні основи механізмів формування національної безпеки.....	400
<i>Харламов М.І., Цибулько О.С., Логовський І.М.</i>	
Державне управління сферою пожежної охорони в Україні у 1927-1934 роках.....	409
<i>Цимбал Б.М., Крюков О.І.</i>	
Аналіз генези стратегічності публічного управління безпекою особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України...	420
<i>Крихтіна Ю.О.</i>	
Шляхи трансформації державної політики розвитку транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України.....	428
<b>ABSTRACTS.....</b>	<b>436</b>
<b>Список авторів.....</b>	<b>493</b>
<b>Contributors.....</b>	<b>498</b>

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**В університеті здійснюється підготовка за такими напрямками:**

- Цивільний захист;
- Охорона праці;
- Пожежна безпека;
- Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування;
- Хімічна технологія;
- Психологія;
- Управління у сфері цивільного захисту;
- Охорона праці у сфері цивільного захисту;
- Екологічна безпека;
- Управління пожежною безпекою;
- Туризм.

**В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонують спеціалізовані вчені ради:**

- Д 64.707.01 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека";
- К64.707.02 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- Д 64.707.03 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління за спеціальностями 25.00.02 "Механізми державного управління" і 25.00.05 "Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку";
- Д 64.707.04 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора технічних наук за спеціальностями 21.02.03 "Цивільний захист" і 21.06.01 "Екологічна безпека".

**Пріоритетні напрямки наукової діяльності:**

- Управління у сфері цивільного захисту;
- Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.;
- Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків;
- Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах НС;
- Державне управління у сфері цивільного захисту.

**Університет – організатор науково-практичних конференцій, а саме:**

- Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика;
- Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи;
- Забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
- Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у НС;
- Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології тощо.

**В університеті видаються такі збірки наукових праць:**

- "Проблеми пожежної безпеки";
- "Проблеми надзвичайних ситуацій";
- "Проблеми екстремальної та кризової психології";
- "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління")" (категорії Б).
- EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES.

**З вимогами, що висуваються до статей, можна ознайомитися на сайті – <http://vdu-nuczu.net/ua/>.**

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91, E-mail: [post@nuczu.edu.ua](mailto:post@nuczu.edu.ua), [dergupr@nuczu.edu.ua](mailto:dergupr@nuczu.edu.ua)



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ  
Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**2021**

**Випуск 2 (15)**

Вісник заснований у 2014 р.

Включений до Переліку наукових фахових видань України групи Б у 2018 р.

*Включений до міжнародної наукометричної бази даних  
Index Copernicus (Польща) у 2016 р.*

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) у 2016 р.*

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних  
Ulrich's Periodicals Directory у 2017 р.*

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

**DOI 10.52363/2414-5866-2021-2**

Підписано до друку 25.11.2021. Формат 60x84/16.  
Папір 80 г/м<sup>2</sup>. Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,5  
Тираж 300 прим. Вид. № 112/15. Обл.вид арк. 12,1.

Навчально-науково-виробничий центр  
Національного університету цивільного захисту України  
61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28  
[www.nuczu.edu.ua](http://www.nuczu.edu.ua)

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.  
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.  
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.  
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.  
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80

---