

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 1 (4)**

**Харків 2016**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

**Заступник голови редакційної ради** – Андронов В.А., д-р. техн. наук, проф.

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

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

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

### Члени редакційної колегії:

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

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

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

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.

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

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

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

Ромін А.В., канд. техн. наук, доц.

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

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

Чернов С.І., д-р. наук держ. упр.

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

### Засновник:

*Національний університет*

*цивільного захисту України*

Свідоцтво Державної реєстраційної служби України про державну реєстрацію

друкованого засобу масової інформації

Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

Вісник Національного університету цивільного захисту України

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

УДК 351

ББК 67.99(2)116

Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради Національного університету цивільного захисту України*  
*Протокол від 29 січня 2016 р. № 7*

**Вісник Національного університету цивільного захисту України :**  
зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2016. – Вип. 1 (4). – 307 с. – (Серія "Державне управління").

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

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

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

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

© НУЦЗУ, 2016

УДК 378. 014 (477)

*Алієва П. І., методист, НУЦЗУ*

## АНАЛІЗ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА»

*Визначено сутність та проаналізовано поняття «державна освітня політика». Розглянуто завдання, суб'єкти та основні риси державної освітньої політики України.*

**Ключові слова:** *державна освітня політика, система освіти, елементи оцінювання, освітні тенденції, освітній простір.*

*Identified and analyzed the essence of the concept of «public education policy». The considered objectives, subjects and main features of state educational policy of Ukraine.*

**Keywords:** *state education policy, education system, elements of evaluation, educational trends, educational space.*

**Постановка проблеми.** Україна та всі країни світу завжди приділяли особливу увагу системі освіти, яка в різних соціально-економічних і соціокультурних умовах виконує соціальне замовлення на формування особистості.

Отже, можна зазначити, що пильною увагою з боку держави до системи освіти є зумовленість того, що отримання державного замовлення на формування особистості визначеного типу, а керівництво нею держава здійснює через державну освітню політику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активне дослідження у сфері теоретико-методологічних засад державної політики в галузі освіти зроблено багатьма вітчизняними науковцями та зарубіжними фахівцями такими, як А. Адамський, В. Андрющенко, П. Браун, В. Дарманський, Д. Дзвінчук, В. Журавський, В. Кремень, В. Луговий, С. Ніколаєнко, В. Огнів'юк, Л. Палл, Н. Протасова, Ж. Халлак та ін.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення сутності змісту поняття «державна освітня політика», з'ясування шляхів вдосконалення державної політики в галузі освіти та етапів формування державної освітньої політики. Довести, що освітня політика це дієвий інструмент впливу держави на систему освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «державна освітня політика» почали використовувати у науковій літературі у 60-70 –х роках століття, коли в СРСР, США, державах Європи освіту почали розглядати як

найважливіший чинник економічного розвитку й соціального прогресу, як сферу, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні.

Поняття “освітня державна політика” в різних джерелах визначається порізно. У науковій літературі існує декілька понять «державна освітня політика». Вона визначається як найважливіша складова політики держави, інструмент забезпечення фундаментальних прав і свобод особи, підвищення темпів соціально-економічного і науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, зростання культури. Державна освітня політика встановлює на основі суспільної згоди докорінні цілі й завдання розвитку освіти, гарантує їх утілення в життя шляхом узгоджених дій держави й суспільства. Але більш точніше вищезазначене поняття можна роздивлятися як сукупність цілей і задач, що практично реалізуються державою та органами державної влади у сфері освіти, а також засобів, які при цьому застосовуються. При цьому держава безпосередньо управляє або впливає на сферу освіти шляхом використання правових, адміністративних, економічних і політичних інструментів. Освітня політика є складовою державної політики і входить до складу внутрішньої політики держави, виступає інструментом забезпечення фундаментальних прав і свобод особистості, підвищення темпів соціально-економічного та науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, зростання культури [7].

Найголовнішим завданням освітньої політики на сучасному етапі є досягнення сучасної якості освіти, її відповідність актуальним і перспективним потребам особи, суспільства й держави. Державна політика у сфері освіти це політика, в основі якої лежить принцип пріоритетності питань освіти, недопущення створення й діяльності політичних організацій та релігійних рухів у державних і муніципальних освітніх закладах, органах управління. Організаційною основою державної політики є програми розвитку освіти, що приймаються найвищим органом законодавчої влади. Ще, освітню політику можна визначити як складову частину політики держави, сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку освіти. Передусім освітня політика забезпечує розвиток і функціонування системи освіти. Вона спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку [1; 4].

Крім того, її можна розглядати, як сферу діяльності, що пов'язана відносинами між соціальними групами щодо передачі новим поколінням накопиченого соціального досвіду, і трансляцією культури. Предметом освітньої політики є відносини або система відносин, що виникають в процесі діяльності держави стосовно функціонування та розвитку системи освіти. Розробка освітньої політики ґрунтується на всебічному аналізі, метою якого є виявлення та порівняння можливих варіантів політики. Прийнята освітня політика встановлює пріоритетні напрями для фінансування, управління, планування системи освіти та контролю за нею [3; 9].

Державна освітня політика формується і реалізується як на загально-

державному, так і на регіональному рівнях.

Суб'єктами формування й реалізації освітньої політики є держава через органи законодавчої та виконавської влади, політичні партії, громадські організації, роботодавці, педагогічна спільнота. На формування державної освітньої політики впливають міжнародні процеси, світові тенденції загальносвітового розвитку, які прискорюють темпи розвитку суспільства, а отже й, необхідність підготовки людей до життя в умовах, які швидко змінюються; перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, значне розширення масштабів міжкультурної взаємодії, у зв'язку з чим особливої важливості набувають фактори комунікабельності і толерантності; виникнення та зростання глобальних проблем, які можуть бути вирішені тільки завдяки співробітництву у межах міжнародної спільноти, що потребує формування сучасного мислення у молодого покоління; демократизація суспільства, розширення можливостей політичного і соціального вибору, що викликає необхідності підвищення рівня готовності громадян до такого вибору; динамічний розвиток економіки, зростання конкуренції, скорочення сфери некваліфікованої і малокваліфікованої праці, глибокі структурні зміни у сфері зайнятості, що визначають постійну потребу у підвищенні кваліфікації та перепідготовці працівників, росту їхньої професійної мобільності [2; 6].

Аналізуючи термін державної освітньої політики в Україні бажано визначити такі її пріоритетні напрями:

- особистісна орієнтація освіти;
- формування національних і загальнолюдських цінностей;
- створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти;
- постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу;
- розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя;
- пропаганда здорового способу життя;
- розширення україномовного освітнього простору;
- забезпечення освітніх потреб національних меншин;
- забезпечення економічних і соціальних 25 гарантій для професійної самореалізації педагогічних, науково- педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу;
- розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти у сільській місцевості та професійно-технічної освіти;
- органічне поєднання освіти і науки, розвиток педагогічної та психологічної науки, дистанційної освіти;
- запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій;
- створення індустрії сучасних засобів навчання і виховання, повне забезпечення ними навчальних закладів;
- створення ринку освітніх послуг та його науково-методичного забезпечення;

- інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів [10].

Державна освітня політика України виступає основою примноження інтелектуального ресурсу нації та створення умов для духовного самоствердження особистості, стає великим бізнесом, місцем розробки новітніх гуманітарних технологій, засобом формування знань і вмінь, які мають попит на світовому ринку праці, а також розглядається як інструмент створення громадянського суспільства [6; 11].

Основним агентом формування та координації освітньої політики виступає ринок. Політика заснована на ліберальній ідеології та ліберальному режимі держави загального благополуччя. Різноманітність освіти обумовлюють історичні, політичні фактори та різноманітна структура власності та фінансування.

У науковій літературі розглядаються такі основні риси систем освіти: невелика кількість навчальних закладів і студентів через невелике населення країн, жорстка централізація контролю над ресурсами, інституційна однорідність з відсутністю ієрархії, обмежена конкурентність, безоплатність надання освіти, низька інституційна ініціатива, надто вузький недержавний сектор вищої освіти. Аналізуючи державну освітню політику треба відокремити такі її основні напрями:

- вирівнювання, знищення будь-якої диференціації в системі вищої освіти (територіальної, культурної, гендерної, інституційної, економічної);

- соціалізація – визнання вищих навчальних закладів основними учасниками регіонального розвитку, вирішенні соціальних проблем [8].

Аналіз державної освітньої політики реалізується з різною метою на різних рівнях управління. Це цілеспрямована інтелектуальна та практична діяльність з метою створення, критичного оцінювання та поширення знань стосовно процесу вироблення і здійснення державної освітньої політики. Процес вироблення та впровадження державної освітньої політики надзвичайно складний і потребує поточного оцінювання, вивчення ситуації, спричиненого впливу. Основними ознаками аналізу державної політики у сфері освіти як діяльності є переважно прикладний, проблемно-орієнтований характер; міждисциплінарний (або мультидисциплінарний) характер; характер планування, чутливого до конкретного політичного контексту; орієнтованість на клієнта [5; 10].

Оцінювання освітньої політики здійснюється на двох рівнях оцінок: суспільний (громадська думка, інтереси соціальних груп) та експертний (оцінки спеціалістів) рівень. Розрізняють три види оцінки: оцінка впливу, оцінка процесу та оцінка ситуації. Для оцінювання освітньої державної політики надзвичайно важливою є відділена у перспективі оцінка впливу на суспільство, систему освіти сьогоднішніх урядових дій, оскільки саме для соціальної, гуманітарної сфери характерною є досить повільна, але при цьому дуже відчутна, а іноді й руйнівна, реакція на запроваджені зміни [12].

Результати освітньої політики дуже значущі для забезпечення економічного розвитку держави та соціальної справедливості в освіті.

**Висновки.** Поняття «державна освітня політика» передбачає, що суб'єктом її є державні органи регулювання освітнього процесу (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, інститути громадянського суспільства). Водночас у сучасних політичних умовах суб'єктами державної освітньої політики виступають як регіональні структури управління освітою, так і міжнародні органи й установи, котрі здійснюють освітню політику на світовому рівні (наприклад, ЮНЕСКО, Міжнародний валютний фонд, ЄС, Міжнародний фонд «Відродження» та ін.). Склад і компетенції органів та інституцій освітньої політики є специфічними для кожної держави.

Виходячи з викладеного зазначимо, що «державна освітня політика» – це діяльність держави та її інститутів, органів місцевого самоврядування із законодавчого, фінансового, організаційного забезпечення функціонування й розвитку галузі освіти, підсистема загальнодержавної політики, яка включає сукупність визначеної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного розвитку освіти. Державна політика в галузі освіти ставить за мету розвиток системи освіти в інтересах формування гармонійно розвинутої, соціально активної, творчої особистості, а також як одного з чинників економічного й соціального прогресу суспільства.

### Список використаних джерел

1. Закон України про освіту // Законодавчі акти України з питань освіти. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – С. 2152.

2. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – С. 279–294.

3. Адамский А. И. Становление образовательной деятельности [Електронний ресурс] / А. И. Адамский // Доклад на VIII Всеукраинской конференции «Педагогика развития». – Режим доступу: <http://www.school.edu.ru>; <http://www.cjc.ru>.

4. Дзвінчук Д. Державне управління освітою в Україні: тенденції і законодавство / Д. Дзвінчук. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2003. – 239 с.

5. Журавський В. С. Державна освітня політика: поняття, системність, політичні аспекти / В. С. Журавський // Правова держава: щорічник наукових праць. – Вип. 14. – К. – 2003. – С. 20–30.

6. Крисюк С. В. Відділ освіти. Державні органи управління освітою. Децентралізація. Демократизація управління освітою. Методи управління. Централізація. Цілі освіти / С. В. Крисюк // Енциклопедія освіти. – К. : АПН України, Юрінком Інтер, 2008. – С. 103, 176-177, 182, 168, 494, 987, 989.

7. Куклин В. Ж. Системные аспекты образовательной политики и управление образованием / В. Ж. Куклин, С. А. Беляков // Университетское

управление. – № 326. – С. 10–23.

8. Налетова И. В. Образовательная политика в области образования [Электронный ресурс] / И. В. Налетова. – Режим доступа: <http://www.tsu.tmb.ru>.

9. Ніколаєнко С. М. Вища освіта – джерело соціально-економічного і культурного розвитку суспільства / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2005. – 319 с.

10. Огнев'юк В. О. Університетська освіта України в контексті перспектив Європейської інтеграції // Віче. – 2010. – № 20.

11. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка // – К. : Вид-во «Основи». – 2002. – 750 с.

12. Халлак Ж. Політика в області освіти і зміст освіти / Ж. Халлак // Перспективи. – Т. ХХХ. – № 2. – 2001. – С. 24–29.

---

---

УДК 351.86

*Красников Є. В., начальник групи І18 військового представництва,  
МО України*

## **ГЕНЕЗИС ТА СТРУКТУРА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена дослідженню теоретичних, законодавчих та практичних основ регулювання державного оборонного замовлення та підвищенню ефективності застосування законодавства України в даній сфері.*

**Ключові слова:** національна безпека, оборонна сфера, військовий потенціал, Збройні Сили України, оборонно-промисловий комплекс, державне оборонне замовлення, озброєння та військова техніка.

*The article determines of theoretical, legal and practical framework of the regulation of the state defense order and improving of effectiveness of the using Ukrainian legislation in the said field.*

**Keywords:** national security, defense, military potential, the Armed Forces of Ukraine, the military-industrial complex, the state defense order, weapons and military equipment.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю вдосконалення законодавства України в галузі державного оборонного замовлення (далі – ДОЗ). На сьогоднішній день деякі його положен-



ня застаріли і не відповідають сучасним реаліям, які вимагають введення нових норм, спрямованих на вдосконалення адміністративних форм і методів державного управління. Також проаналізовано існуючі прогалини в законодавстві України в даній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання правового регулювання ДОЗ розглянуті у працях ряду вітчизняних та зарубіжних дослідників: Ярового В.Г., Барановського І. В., Семенишина А.В., Шаталова О.Г., Каляєва А.О., Горбуліна В.П., Зубарева В.В., Химченко С.М., Бабкіна О.В., Андрєєвої Л.В., Артеменко І.В., Бандуріна В.В., Карпухіна І.В., Козина М.Н., Костіна А.Г., Стадничук М.Ю., Черних З. Н., Агапової А.Б., Бахраха Д.Н., Вельського К.С., Бачіло І.Л., Дьоміна А.В., Козлова Ю.М. та ін.

Разом з тим, відсутні наукові праці, в яких досліджується адміністративно-правові аспекти ДОЗ в умовах сучасної модернізації державного управління в Україні та дії нових законодавчих актів.

Ураховуючи це, у публікації зроблено спробу розробити єдиний підхід до адміністративно-правового регулювання ДОЗ, а також виявити, яким чином змінився рівень державного регулювання у сфері оборонного замовлення, що безсумнівно, має науковий і практичний інтерес.

**Постановка завдання.** Мета публікації полягає у комплексному дослідженні теоретичних, законодавчих та практичних основ регулювання ДОЗ, виявленню проблем, прогалин і недоліків у даній галузі та розробці рекомендації щодо їх усунення з метою подальшого вдосконалення законодавства України в сфері національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні актуальними воєнними загрозами для України є:

- збройна агресія і порушення територіальної цілісності України, нарощування військової потужності Російської Федерації в безпосередній близькості до державного кордону України;
- мілітаризація Російською Федерацією тимчасово окупованої території шляхом формування нових військових з'єднань і частин, а також постачання бойовиків, військової техніки та засобів матеріально-технічного забезпечення;
- територіальні претензії Російської Федерації до України і посягання на її суверенітет та територіальну цілісність.

Безпекове середовище довкола України також складне та динамічне.

Через боротьбу за вплив на світові фінансові та енергетичні потоки посилюється глобальна воєнно-політична нестабільність. Провідні держави збільшують розміри воєнних витрат та активізують розробку озброєння та військової техніки нового покоління з принципово новими можливостями вогневого ураження і управління шляхом здійснення ДОЗ [1].

Незважаючи на значні зусилля, стан оборонної сфери України все ще залишається далеким від досконалого.

Воєнно-економічне та військово-технічне забезпечення воєнної без-

пеки держави безпосередньо залежить від оборонно-промислового комплексу країни, основними проблемами функціонування якого є:

- низька ефективність реалізації військово-технічної і військово-промислової політики, політики військово-технічного співробітництва, неврегульованість питань визначення державних замовників щодо розроблення та виконання державних цільових програм реформування та розвитку;

- відсутність державного регулювання та недостатня підтримка стратегічно важливих для оборони, безпеки і економіки держави наукових установ і промислових підприємств з метою переходу від сировинної моделі побудови економіки держави до моделі інноваційного розвитку, задоволення потреб Збройних Сил України (далі – ЗСУ) та інших військових формувань, в озброєнні, військовій і спеціальній техніці;

- відсутність технологічно замкнених циклів виробництва більшості видів озброєння та військової техніки, руйнування традиційної науково-технічної і виробничої кооперації, низькі темпи проведення диверсифікації закупівель товарів військового призначення та подвійного використання;

- критичне фізичне і моральне зношення основних виробничих фондів, низька ефективність використання науково-виробничої бази, значна енергоємність виробництв, технологічне відставання від провідних держав світу, критичний фінансово-економічний стан більшості підприємств, низька рентабельність виробництва, відсутність обігових коштів і брак інвестиційних ресурсів, недостатня ємність внутрішнього ринку оборонної продукції, що значно ускладнює її реалізацію на зовнішньому ринку;

- критичний стан забезпечення підприємств оборонно-промислового комплексу висококваліфікованими робітничими, технічними та інженерними кадрами [1].

Військовий потенціал України як сукупність її економічних, науково-технічних, морально-політичних і військових ресурсів визначає рівень і масштаби загроз державі у військовій сфері і, як наслідок, рівень і масштаби загроз національній безпеці в цілому.

У сучасних умовах Україна повинна піклуватися про те, щоб її Збройні сили були потужними, мобільними, мали у своєму розпорядженні сучасні засоби захисту, сучасні види військової техніки і зброї, мали ефективну боєздатність і боєготовність. Високий рівень обороноздатності держави забезпечує розвинена і ефективна економіка, яка спирається на новітні досягнення науково-технічного прогресу, що дозволяє не тільки задовольняти матеріальні потреби суспільства, але й проводити всі необхідні для зміцнення оборонного потенціалу країни матеріальні засоби: нові зразки озброєння і військової техніки, запаси стратегічного сировини, продовольства та інших компонентів оборонного потенціалу країни, військово-наукові дослідження, будівництво військових об'єктів тощо.

В Україні проводиться комплекс заходів, які забезпечують її Збройні сили матеріальними засобами, необхідними для вирішення поставлених пе-

ред ними завдань. Основу цього комплексу заходів становить ДОЗ.

Оборонно-промисловий комплекс відіграє важливу роль в економіці та управлінні будь-якою державою. Зміни, що відбулися після розпаду СРСР в українській економіці, суттєво позначилися на функціонуванні системи замовлень для потреб оборони держави. Істотними серед зазначених змін є структурна перебудова системи державного управління промисловістю, створення підприємств нових організаційно-правових форм і зміна законодавства у даній сфері [2].

У зв'язку з переходом від жорстко централізованих принципів управління оборонною сферою і взаємодії державних замовників і головних виконавців, механізм управління ДОЗ істотно змінився. Підприємства оборонної промисловості опинилися в ринковому середовищі. Помінялися методи управлінської діяльності державних замовлень у сфері оборонної промисловості [3].

У зв'язку з цим на сучасному етапі проведення оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та реформуванні ЗСУ, особливо важливим є аспект нормативно-правового регулювання ДОЗ в системі державного управління.

Ефективне нормативно-правове регулювання не тільки стимулює економічний розвиток країни, дозволяючи раціонально використовувати бюджетні кошти, а й значно збільшує обороноздатність української держави.

Існуюча система управління ДОЗ склалася не відразу. Можна виділити кілька періодів формування та розвитку нормативно-правової бази і механізму державного оборонного замовлення:

- дореволюційний період;
- післяреволюційний період;
- радянський період;
- перехідний період;
- сучасний період.

*Дореволюційний період.* Найбільш ранній зі знайдених документів про закупівлі для державних потреб за часів правління царя Олексія Михайловича датований 7 липня 1654 р. Конкурсу як такого тоді ще не було, але вже з'явилися його перші складові: публічне замовлення, умови, пошук виконавців.

В епоху Петровських реформ з'являються регламент і інструкція способів пошуку підрядчиків і роботи з ними. Надалі відбувається вдосконалення системи державних закупівель, у тому числі і для потреб оборони.

У 1721 р. був прийнятий «Регламент Адмиралтейства и Верфи», який включав в себе весь накопичений досвід управління державним флотом. У 1732 р. при Ганні Іоанівні був прийнятий регламент Камер-колегії. Наступний вагомий документ – «Регул провиантского правления» датований 1758 р., заснований при Єлизаветі Петрівні. Він надавав дрібномаєтним дворянам і селянам переваги в отриманні замовлень.

Після проведення радикальних реформ державного управління в Росії

в 1775-1776 рр. у складі документа «Учреждения о губерниях» була включена стаття «о контрактах по подряду, поставках и откупах», в якій враховувався весь досвід проведення торгів на поставки і закупівлі державними органами. Положення цієї статті поширювалися і на військові потреби.

Олександром I в 1802 р. був підписаний «Устав о провианте для продовольствия войск», в якому вперше особлива увага приділялася розрахункам довідкових цін для проведення воєнних закупівель, що передбачало значне розширення числа адресатів уведеної норми.

Розширення соціально-правових відносин в суспільстві та розвиток техніки призвели до розширення поля взаємовигідних контрактів держави і приватного підприємництва. В результаті в період правління Миколи I був прийнятий новий спільний документ для керівництва державними закупівлями – «Положение 1830 г.». Положення, з безліччю поправок і доповнень, діяло до 1900 р.

Нове положення «Положение о подрядах и поставках» було випущено в 1900 р. і пропрацював до 1917 р.

Ще в царській Росії, за наявності величезного приватного сектора в індустрії, значна частина виробництва озброєння була зосереджена на 17 казенних заводах. Розподіл військових замовлень і управління заводами було зосереджено у відділі технічно-артилерійських заводів та розпорядчому діловодстві Головного Артилерійського Управління.

*Післяреволюційний період.* Жовтнева революція спричинила певні зміни і в адміністративному апараті. Всі служби Головного Артилерійського Управління були піддані чищенню і поставлені під контроль призначених у них комісарів. У жовтні 1917 р. була створена Всеросійська колегія по формуванню Червоної армії, а в структурі колегії – Відділ озброєнь.

У сфері державних закупівель 30 вересня 1921 р. постановою ЦВК і РНК РРФСР було затверджено «Положение о государственных подрядах и поставках».

*Радянський період.* Характерною рисою початкового періоду становлення радянської держави стало поширення державного управління на договірні відносини. Постачання підприємств, необхідними для виробництва матеріальними ресурсами, також як і збут виготовляється ними продукції, вироблялися за нарядами центрів і главків без укладення договорів.

Слід зазначити прийняття декрету Раднаркому від 27 липня 1923 р., що стосується положення про державний підряд і постачання. Він охоплював загальні правила поставок, без акценту на військові. 7 серпня 1923 РНК СРСР було видано інструкцію про порядок публічних торгів на державні підряди і поставки. У ній в основному були відтворені дореволюційні правила про проведення торгів.

Наказом ВРНГ № 164 від 4 грудня 1925 р. при президії ВРНГ для загального керівництва військовою промисловістю на базі комітетів по мобілізації та демобілізації промисловості та військових замовлень ВРНГ було

утворено Військово-промислове управління, а державне об'єднання «Гланво-енпром» було перетворено в Виробниче об'єднання військової промисловості.

5 січня 1932 р. ВРНГ був розділений на наркомати важкої, легкої та лісової промисловостей. Зі створенням наркомату важкої промисловості, керівництво всієї оборонної індустрії було зосереджено в Головному військово-мобілізаційному управлінні НКТП.

Постановою ЦВК СРСР від 8 грудня 1936 р. виробництво військової продукції було зосереджено в руках новоствореного Наркомату оборонної промисловості.

Важливим нормативним актом є постанова Ради Міністрів СРСР від 05 липня 1977 р. № 608 «Об утверждении основных условий поставки продукции для военных организаций». Визначені умови регулювали відносини між організаціями Міністерства оборони СРСР, які замовляли продукцію, і об'єднаннями, підприємствами і організаціями, які поставляли продукцію, для забезпечення своєчасного і повного задоволення потреб військових організацій в продукції, постачання продукції у визначені терміни, в установленій кількості, повністю укомплектованої, належної якості і асортименту.

Дія умов поширювалося на поставку для військових організацій продукції спеціального призначення, виготовленої за технічними умовами, затвердженими в установленому порядку, а також з чинними стандартами або, з дозволу Уряду СРСР, по технічній документації генеральних або головних конструкторів, за винятком зразків, виготовлених у порядку проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт.

Порядок поставки кораблів і суден Міністерству оборони СРСР визначався Основними умовами поставки військових кораблів та суден, затвердженими Радою Міністрів СРСР.

Отже, державне замовлення носило обов'язковий характер. Сторони зобов'язані були включати його до плану, укладати відповідно з обсягами державного замовлення договори [4].

*Перехідний період.* Аналізуючи трансформацію української економічної системи, слід зазначити, що до кінця 1980-х рр. стало характерне обвальне руйнування механізму державного управління. Усе важче ставало розмістити обов'язкове державне замовлення, знижувався рівень виконання вже прийнятих.

У кінці 1991 р. стало зрозумілим, що новій Україні не потрібен такий оборонно-промисловий комплекс і стільки військової-техніки, скільки вироблялося в СРСР. Структурна перебудова оборонно-промислового комплексу, яка безпосередньо пов'язана з реформою оборонного замовлення протікала повільно. На даному етапі важливою проблемою було відсутність законодавчо-правового забезпечення нового механізму управління ДООЗ в Україні.

Ще однією з проблем була велика грошова заборгованість підприємств, що реалізують державне оборонне замовлення, перед позабюджетними фондами й місцевими бюджетами. Тому одним з напрямків реформи по-

винна була стати амністія, підприємств по штрафх і пені [3].

В подальшому на підставі відповідних законів України та рішень уряду з питань господарських зв'язків, поставок продукції і товарів держава відмовилася від адміністративно-командних методів регулювання і перейшла до розширення економічного методу стимулювання розвитку ДОЗ. Тим самим централізований розподіл матеріальних ресурсів і обов'язковий державне замовлення були ліквідовані.

Для забезпечення виконання ДОЗ 2 березня 1993 р. виходить постанова Кабінету Міністрів України № 157 "Про Тимчасове положення про військові представництва на підприємствах та в організаціях України" [5].

10 грудня 1993 р. виходить постанова Кабінет Міністрів України "Про особливості формування, розміщення та виконання державного контракту і державного замовлення для потреб оборони і безпеки" № 1017 [6].

21 жовтня 1993 р. Верховна Рада України приймає Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» № 3543-ХІІ, норми якого з відповідними змінами діють і сьогодні. Цей Закон встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів. Здійснення відповідних заходів невід'ємно пов'язано з виконанням ДОЗ.

28 вересня 1996 р. виходить нова постанова Кабінету Міністрів України № 1194 "Про порядок формування, розміщення та виконання державного замовлення для забезпечення потреб оборони і безпеки", попередня втрачає чинність [7].

24 січня 1997 р. Верховна рада України приймає Закон України «Про державний матеріальний резерв» № 51/97-ВР, норми якого з відповідними змінами діють і сьогодні. Цей Закон визначає загальні принципи формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження запасів державного матеріального резерву і регулює відносини в цій сфері. Здійснення відповідних заходів невід'ємно пов'язано з виконанням ДОЗ.

Для забезпечення виконання оборонного замовлення 1 березня 1999 р. виходить постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про військові представництва на підприємствах, в установах і організаціях" № 279, попередня втрачає чинність. Це Положення визначає основні права та обов'язки військових представництв на промислових, науково-дослідних, проектних, конструкторських та інших підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності, які здійснюють розроблення, виробництво, постачання науково-технічної продукції, озброєння, військової техніки та іншого майна, виконують роботи і надають пов'язані з ними послуги, а також взаємовідносини між військовими представництвами і підприємствами [8].

Немаловажне значення мало прийняття 3 березня 1999 р. Верховною радою України Закону України «Про державне оборонне замовлення» № 464-XIV, норми якого з відповідними змінами діють сьогодні та який є основним нормативно-правовим актом в сфері оборонного замовлення. Цей закон визначає загальні правові засади планування і формування ДОЗ та регулює особливості відносин, пов'язаних із визначенням та здійсненням процедур закупівлі продукції, виконанням робіт та наданням послуг оборонного призначення [9].

На реалізацію зазначених норм закону 9 грудня 1999 р. виходить постанова Кабінету Міністрів України "Питання державного оборонного замовлення" № 2244, попередня втрачає чинність. Цією постановою закріплено порядок формування основних показників ДОЗ, розміщення та коригування обсягів поставок (закупівлі) продукції, виконання робіт, надання послуг за оборонним замовленням, внесення змін до укладених державних контрактів, а також порядок контролю за виконанням оборонного замовлення та порядок вибору виконавців ДОЗ на поставку (закупівлю) продукції оборонного призначення, яка становить державну таємницю [10].

*Сучасний період.* Основним нормативно-правовим актом у сфері виробництва, закупівлі та постачання озброєння та військової техніки є Закон України «Про державне оборонне замовлення». Правові та економічні засади формування ДОЗ, особливості створення, зберігання, поповнення та поновлення мобілізаційного резерву, а також виконання заходів з мобілізаційної підготовки встановлені Законами України «Про організацію оборонного планування», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про державний матеріальний резерв» та ін. нормативно-правовими актами.

Відповідно до ч. 1 ст. 3, ч. 7 ст. 6 та ч. 4 ст. 7 Закону України "Про державне оборонне замовлення" Кабінет Міністрів України 27 квітня 2011 р. видав постанову «Питання державного оборонного замовлення» № 464.

Цією постановою визначено механізм планування ДОЗ, формування його основних показників, розміщення та коригування обсягів поставок продукції, виконання робіт, надання послуг за оборонним замовленням, а також здійснення контролю за виконанням оборонного замовлення [11].

Відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону України "Про державне оборонне замовлення" державні замовники мають право розміщувати на підприємствах, в установах та організаціях, визначених виконавцями, свої представництва або залучати до такої роботи на договірній основі інших державних замовників. Діяльність зазначених представництв провадиться відповідно до положення, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

На реалізацію зазначеної норми Кабінетом Міністрів України 21 жовтня 2009 р. прийнято постанову «Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях» № 1107, попередня втрачає чинність. Це Положення визначає основні завдання, функції, права та організацію діяльності

представництв державних замовників з оборонного замовлення на вітчизняних промислових, науково-дослідних, проектних, конструкторських та інших підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності, які здійснюють розроблення, виробництво, модернізацію, постачання, монтаж і ремонт продукції оборонного призначення, виконують роботи і надають пов'язані з ними послуги, а також взаємовідносини між представництвами та підприємствами [12].

Немаловажне значення мало прийняття 16 червня 2011 р. Верховною радою України Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» № 3531-VI, яким визначено особливості та правові основи управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі [13].

Наразі в Україні триває реформування механізму державного управління оборонним замовленням.

На виконання Рішення Ради національної безпеки та оборони України «Про хід реалізації Державної програми реформування і розвитку ОПК» від 20.07.2007 р. Міністерством промислової політики спільно з зацікавленими міністерствами та відомствами свого часу було розроблено та практично повністю узгоджено законопроект «Про виробництво військової техніки», який був зареєстрований 28.12.2010 р. за № 7520.

У законопроекті сформульовано основні принципи діяльності, пов'язані з виробництвом військової техніки та принципи формування переліку підприємств оборонно-промислового комплексу. Наведено положення щодо правового режиму ставлення озброєння та військової техніки. Сформульовано повноваження державних і іноземних замовників та суб'єктів виробництва військової техніки. Визначено основні завдання Генеральних конструкторів із створення військової техніки. Наведено перелік засобів державного регулювання діяльності оборонно-промислового комплексу. Передбачено положення, які визначають порядок ініціювання і створення військової техніки. Унормовано основні положення розробки військової техніки на замовлення іноземних замовників. Передбачено створення державним замовником єдиного наскрізного плану розробки зразка військової техніки та порядок його державного впровадження. Наведено заходи щодо організації виробництва військової техніки, авторського надзору за нею на стадіях виробництва та зняття з виробництва. Унормовано положення щодо технічного та авторського нагляду за військовою технікою на стадії експлуатації, зберігання, ремонту та демілітаризації (утилізації). Законопроект «Про виробництво військової техніки» є ключовим законодавчо-правовим актом щодо державного регулювання діяльності оборонно-промислового комплексу та залучення інвестицій.

Також за законодавчою ініціативою народного депутату України було розроблено та зареєстровано за № 10034 10 лютого 2012 р. законопроект «Проект Закону про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-



промислового комплексу - учасників Державного концерну "Укроборонпром" та забезпечення їх стабільного розвитку», необхідність прийняття проекту даного закону обумовлена потребою системного вирішення комплексу існуючих проблем в оборонно-промисловому комплексі України. Найбільш характерними зазначеними проблемами є недостатня завантаженість виконанням державного замовлення, низький рівень його фінансування, невідповідністю фінансових можливостей підприємств їх положенню на галузевих і товарних ринках, недосконалість нормативно-правової бази діяльності підприємств, необхідність утримання значної соціальної інфраструктури тощо.

Відсутність зазначених законів гальмує доопрацювання і винесення на розгляд до Верховної ради України інших важливих законопроектів та здійснення реальних кроків невід'ємно пов'язаних з подальшим реформуванням процесів державного оборонного замовлення та оборонно-промислового комплексу України в цілому.

Не менш важливим є забезпечення практичного виконання норм чинного законодавства України у сфері виконання державного оборонного замовлення, зокрема Законів України «Про державну підтримку космічної діяльності», «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» та інших [14; 15].

Важливим нормативно-правовим актом, яким визначено основні шляхи досягнення цілей воєнної політики України, в тому числі в сфері державного оборонного замовлення, є Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [1].

**Висновки.** Одними з основних чинників, що гальмують процеси формування державного оборонного замовлення та процеси перебудови і розвитку оборонно-промислового комплексу в цілому, є відсутність законодавчо-правових механізмів унормування діяльності суб'єктів виробництва озброєння і військової техніки та забезпечення сприятливих умов для залучення інвестицій в оборонно-промисловий комплекс України. Законодавство, що стосується оборонного виробництва, є надзвичайно розгалуженим та неузгодженим. Саме через це пропонується розділити його на окремі групи, а саме:

- універсальні закони і нормативні акти, що стосуються загальних ознак оборонного виробництва як самостійної галузі;
- законодавство, що регламентує державне замовлення на виробництво озброєння та військової техніки;
- законодавство, яке регламентує експортно-імпорتنі операції;
- законодавство, яке регулює корпоративні права, у т. ч. держави;
- законодавство про приватизацію об'єктів права державної власності і структурні реформи;

– законодавство, що регламентує реалізацію окремих цільових державних програм оборонного виробництва.

Для вирішення проблемних питань у даній галузі необхідно прискорити розгляд і прийняття Верховною радою України проектів законів «Про виробництво військової техніки» та «Проект Закону про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну "Укроборонпром"».

Забезпечити практичне виконання Законів України «Про державну підтримку космічної діяльності», «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії», інших законів з питань забезпечення діяльності оборонних підприємств та Указу Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України».

Без сумніву позначається нестача коштів для фінансування Збройних сил України та інших військових формувань загалом і, особливо, для проведення активної і необхідної модернізації озброєнь і військової техніки, закупівель нових видів озброєнь. Також пропонується закріпити на законодавчому рівні, що першочерговим завданням держави у оборонній сфері на найближчий період є забезпечення Збройних сил та інших військових формувань мінімальною необхідною кількістю озброєння та військовою технікою за рахунок його капітального ремонту і модернізації, ресурс якого ще не вичерпався. І, на більш пізній період, поетапна закупівля абсолютно нових видів, які треба придбати, передусім, у вітчизняних виробників.

### **Список використаних джерел**

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.

2. Головка В.В. Оборонно-промислова політика України: можливості застосування досвіду Вишеградських країн / В.В. Головка, О.І. Їжак, Н.О. Ткачук, А.І. Шевцов. – Дніпропетровськ : ДФ НІСД, 2008. – С. 32–52.

3. Тищенко А.Г. О некоторых проблемах размещения государственного оборонного заказа [Електронний ресурс] / А.Г. Тищенко // Право в Вооруженных Силах, 2006, №. 6. – Режим доступу: <http://www.centerbereg.ru/e1099.html>.

4. Козлов Ю. М. Органы советского государственного управления (понятие и конституционная система) / Ю. М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1960. – 189 с.

5. Про Тимчасове положення про військові представництва на підпри-

ємствах та в організаціях України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.1993 р. № 157. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-99-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-99-п).

6. Про особливості формування, розміщення та виконання державного контракту і державного замовлення для потреб оборони і безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.1993 р. № 1017. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-93-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-93-п).

7. Про порядок формування, розміщення та виконання державного замовлення для забезпечення потреб оборони і безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.1996 р. № 1194. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1194-96-п>.

8. Про затвердження Положення про військові представництва на підприємствах, в установах і організаціях [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 р. № 279. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/279-99-п>.

9. Про державне оборонне замовлення [Електронний ресурс] : Закон України від 03.03.1999 р. № 464-XIV. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14).

10. Питання державного оборонного замовлення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. № 2244. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2244-99-п>.

11. Питання державного оборонного замовлення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2011 р. № 464. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/464-2011-%D0%BF>.

12. Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2009 р. № 1107. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1107-2009-п>.

13. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі [Електронний ресурс] : Закон України від 16.06.2011 р. № 3531-VI. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17).

14. Формування оборонно-промислової політики України в умовах позаблоковості : аналітична доповідь НІСД, Київ – 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/content/articles/files/vtc-e8633.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vtc-e8633.pdf).

15. Військово-технічна та оборонно-промислова політика України в сучасних умовах : аналіт. доп. [Електронний ресурс] / В. М. Бегма, О. О. Свергунов; упоряд. В.М. Маркелов, [за заг. ред. В. М. Бегми]. – К. : НІСД, 2013. – 112 с. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/content/articles/files/Begma-83d74.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Begma-83d74.pdf).

Мороз С. А., здобувач, НУЦЗУ

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА УНІВЕРСИТЕТСЬКА АВТОНОМІЯ В СИСТЕМІ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

*В статті наведено результати аналізу категоріального змісту університетської автономії та розглянуто її компетенцію щодо трудового потенціалу вищого навчального закладу, як об'єкту державного управління. Стаття містить теоретичні узагальнення щодо можливості діалектичного поєднання напрямів реалізації державного управління розвитком вищої освіти та автономії ВНЗ в контексті їх впливу на ефективність функціонування інституції університету і її трудових можливостей. Крім того, в статті опрацьовано висновки щодо місця та ролі державного управління та університетської автономії у формуванні та розвитку трудового потенціалу вищого навчального закладу.*

**Ключові слова:** державне управління, університетська автономія, академічна свобода, трудовий потенціал вищого навчального закладу, відповідальність ВНЗ, державний устрій, компетенція органів державної влади.

*This article presents an analysis of categorical content of university's autonomy and considered its competence regarding the labor potential of the higher education establishment, as an object of public administration. The article contains theoretical generalizations about the possibility of dialectical combination of ways to implement public administration by developing higher education and the autonomy of higher education institutions in the context of their impact on the efficiency of functioning of the institution of university and its labor opportunities. In addition, the article elaborated conclusions on the place and role of government and university's autonomy in the formulation and development of labor potential of higher education.*

**Keywords:** public administration, university's autonomy, academic freedom, labor potential of higher education, Universities' responsibility, political system, competence of public authorities.

**Постановка проблеми.** Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», серед найбільш значущих напрямів в реалізації мети програмного документу, передбачає проведення реформи освіти [9], зміст якої було конкретизовано на одному з останніх засідань Національної ради реформ (№ 12, 05.10.2015). Під час роботи цього комунікативного заходу, Міністр освіти і науки України С.М. Квіт доповів учасникам зібрання про цілі та етапи проведення реформ, а також висвітлив питання які потребують першочергового вирішення. На думку посадовця, неготовність переважної більшості вищих навчальних закладів до реалізації потенціалів автономії для власного розвитку, може бути розглянута як на рівні основного виклику в імплементації

норм закону «Про вищу освіту», так і у якості детермінанти впливу на конкурентоспроможність українських ВНЗ [3]. Крім того, слід звернути увагу, що проблематика університетської автономії тісно пов'язана з питаннями кадрового забезпечення системи вищої освіти, адже зміст незалежності в ВНЗ, розкривається у тому числі і у площині реалізації ними власної кадрової політики. Акцентування уваги саме на цьому напрямі в реалізації принципу автономії міститься у п. 3.8 Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта», зміст якої було ухвалено ректорами університетів України під час Міжнародної конференції «Ольвійський форум – 2009» (м. Ялта, Україна, 11–14.06.2009 р.). Підписанти Хартії закликають уряд визнати принципи університетської автономії в частині: «академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження); фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою); організаційної автономії (організаційна структура університетів); автономії з області кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі)» [11, с. 435–436]. Цілком очевидно, що вирішення питань ефективності формування та реалізації кадрової політики ВНЗ, а відповідно і розвиток їх трудового потенціалу, перебувають у нерозривному зв'язку з удосконаленням механізмів державного управління системою вищої освіти, а отже заслуговують на увагу у межах відповідної галузі наукового знання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика автономії вищого навчального закладу все далі частіше стає предметом наукових дискусій щодо напрямів та механізмів розвитку вітчизняної вищої освіти. Серед останніх науково-комунікативних заходів, тематична спрямованість яких була пов'язана з обговоренням питань самостійності ВНЗ у прийнятті управлінських рішень, а також напрямів та перспектив використання механізмів державного управління розвитком вищої освіти в Україні слід виділити: науково-методичну конференцію «Проблеми та шляхи забезпечення якості економічної освіти в умовах євроінтеграції» (05.02.2015, м. Одеса – Одеський національний економічний університет) – обговорено питання з підготовки і реалізації освітніх стандартів в умовах академічної автономії університетів; Міжнародну науково-практичну конференцію «Реформа вищої освіти в Україні: критичні питання у сфері законодавчих та інституційних трансформацій» (28–29.05.2015, м. Київ – Спілка дослідників вищої освіти України за підтримки Спілки ректорів ВНЗ України та Київського національного університету імені Тараса Шевченка) – розглянуто питання автономії вищих навчальних закладів, як умови забезпечення якості вищої освіти; Науково-практичну конференцію «Створення системи забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти» (08.06.2015 р., м. Дніпропетровськ – Державний вищий навчальний заклад «Національний гірничий університет») – досліджено проблематику автономії університетів України, через призму часових та просторових викликів сьогодення; III та IV Міжнародні науково-практичні конференції «Європейська інтеграція ви-

щої освіти України в контексті Болонського процесу» (12.11.2014 р. та 10.11.2015 р., м. Київ – Київський національний університет імені Тараса Шевченка) – визначено місце та роль феноменів автономії і відповідальності ВНЗ.

Дослідженню проблематики університетської автономії, у тому чи іншому контексті прояву її складного та багатогранного змісту були присвячені роботи В.П. Андрущенко, І.В. Богачевської, Ю.Ю. Верланова, Д.Д. Герцюка, С.В. Кострюкова, С.В. Курбатова, В.М. Мокляка, О.А. Хомерікі, О.С. Частника, Ю.Л. Юринец, М.Г. Яцейко та інших дослідників. Серед останніх наукових досліджень, зміст яких було присвячено висвітленню порушеної проблематики, слід звернути увагу на роботи Б.М. Пунька (наукова доповідь «Автономія університетів України» (2013 р.) – висвітлено зміст та історія розвитку феномену університетської автономії; наведено аналіз стану розвитку відповідного феномену у межах вітчизняного інституціонального середовища), А.В. Рапопорт (дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук «Автономія університету як фактор модернізації вищої школи» (2014 р.) – приділено увагу феномену автономії університету як фактору його модернізації), Г.Ф. Хоружия (монографія «Академічна культура: цінності та принципи вищої освіти» (2012 р.) – розглянуто проблематику академічної свободи і університетської автономії). У межах науки «Державне управління» питання управління розвитком освіти та функціонуванням її основних інституцій знайшли своє відображення в роботах Л.А. Гаєвської, Д.І. Дзвінчука, С.М. Домбровської, В.С. Журавського, В.І. Лугового, Т.О. Лукіної, С.В. Майбороди, Р.А. Науменко, В.М. Огаренка, Л.І. Парашенко, А.В. Роміна, В.П. Садкового, І.М. Сікорської, А.Є. Тамма та ін.

Проблематика автономії ВНЗ постійно перебуває у межах уваги органів центральної виконавчої влади. На переконання Міністерства освіти і науки України С.М. Квіта надання вищим навчальним закладам повної автономії (кадрової, академічної та фінансової) повинно бути завершено наприкінці 2015 року. Аналіз результатів виконання цього завдання свідчить, що питання академічної та фінансової автономії дійсно набувають свого вирішення. Наприклад, академічна свобода знайшла свій прояв у запровадженні в дію нових навчальних програм, в основу розбудови яких покладено принцип університетської автономії. На думку С.М. Квіта, «саме цей момент є ключовим. Міносвіти перестає диктувати, що і як викладати, університети приймають рішення самостійно, міністерство тільки встановлює очікувані результати навчання» [1]. Питання забезпечення фінансової свободи набули свого нормативно-правового врегулювання у межах нещодавно прийнятої Кабінетом Міністрів України Постанови про порядок банківського обслуговування вищих навчальних закладів, наукових установ і закладів культури [5] та зареєстрованого Проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо забезпечення можливості вищих навчаль-

них закладів розміщувати кошти на рахунках установ державних банків)». Відповідно до змісту Постанови Кабінету міністрів України «Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури» ВНЗ матимуть можливість вивести свої спецфонди з Казначейства й обслуговуватися в банках без втрати статусу бюджетної установи. На переконання керівництва МОН України вирішення питання фінансової автономії університетів має «революційне значення для розвитку науки і освіти в Україні» [2]. Отже, серед вище визначених напрямів щодо забезпечення повної автономії ВНЗ (кадрової, академічної та фінансової), кадрові питання все ще потребують на своє вирішення. Слід звернути увагу, що Закон України «Про вищу освіту» створює необхідне підґрунтя щодо реалізації ВНЗ принципу автономії у формуванні кадрової політики в частині закріплення права прийняття на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників (стаття 32 – Принципи діяльності, основні права та обов'язки вищого навчального закладу) [6], але, разом з тим, практика використання відповідних норм, переконливо свідчить про існування певних протиріч, зміст яких пов'язано, перш за все, з узгодженням інтересів держави та університету в забезпеченні якості трудового потенціалу ВНЗ.

**Постановка завдання.** З'ясувати можливість узгодження напрямів реалізації державного управління системою вищої освіти з феноменом університетської автономією в контексті їх місця та ролі у формуванні та розвитку трудового потенціалу ВНЗ.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до норм статті 1 Закону України «Про вищу освіту», під автономією вищого навчального закладу розуміють «самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом» [6]. Очевидно, що питання розвитку трудового потенціалу ВНЗ можуть бути розглянуті у площині норми незалежності у доборі і розстановки кадрів, а також самостійності у вирішенні питань внутрішнього управління. Разом з тим, законодавець встановлює певне обмеження щодо автономії ВНЗ, а саме «у межах, встановлених цим Законом», тобто самостійність ВНЗ, у тому числі й в контексті розвитку власного трудового потенціалу, вичерпується виключно нормами конкретного нормативно-правового акту. Таке обмеження, на нашу думку, дещо викривлює зміст (порушує базові принципи) автономії ВНЗ. На переконання У. Фельта, автономія ВНЗ полягає у його здатності:

- 1) приймати самостійні рішення з більшості питань університетського життя у межах своєї компетенції;
- 2) визначати ресурси, які необхідні для структурування закладу та розвитку науковців;

- 3) визначати критерії доступу до викладання і навчання в університеті;
- 4) визначати цілі ВНЗ та стратегію його розвитку;
- 5) встановлювати зв'язки з іншими інститутами та інституціями суспільства (держави) з метою розвитку університету;
- 6) брати на себе відповідальність за прийняті рішення та наслідки їх впливу на суспільство [13, с. 29].

Цілком очевидно, що деякі з наведених вище напрямів автономії суперечить існуючий у межах вітчизняного інституціонального простору парадигмі «незалежності та самостійності» ВНЗ щодо формування, використання та розвитку власного трудового потенціалу. Наприклад, ВНЗ майже позбавлений права «визначати критерії доступу до викладання і навчання в університеті». Відповідна компетенція належить державі (див. Кваліфікаційні характеристики професій ( посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів [7], Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації [4], Умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році [10] тощо), що, з одного боку, є не лише логічною, а й обумовленою нормою, а з іншого, може бути розглянуто через призму посягання на привілеї університетської автономії. Безумовно, останнє зауваження має сенс лише при можливості забезпечення відповідальності ВНЗ перед людиною (державою, суспільством) за рівень освітніх послуг які пропонуються для споживання. Скоріше за все, на сучасному рівні розвитку університетів ми не можемо вести мову про можливість забезпечення ВНЗ своєї відповідальності у повному обсязі, адже послуга надається «сьогодні», в той час як її якість з'ясовується «завтра». Такий часовий лаг обумовлює необхідність існування так званого гаранта, у якості якого, у нашому випадку виступає держава. Крім того, автономія ВНЗ в контексті можливості ВНЗ взяти на себе повну відповідальність за якість запропонованої освітньої послуги, повинна розглядатись через призму спроможності університету «встановлювати та повсякчасно досягати академічні свободи» [12, с. 105]. Тобто, ВНЗ повинен довести людині, державі, суспільству свою здатність до відповідальності. Досить цікавою, відповідно до вище наведеної тези, є визначення автономії яке було надано М. Гібсоном. На думку вченого, ВНЗ повинен «заслужити» свою автономію, наприклад так, як аспірант перед отриманням дозволу на початок самостійних наукових досліджень у межах науково-дослідної роботи ВНЗ, доводить науковій спільноті університету свою здатність до відповідного напрямку роботи (демонстрація можливості (потенціалу) до творчого наукового пошуку у межах визначеної наукової проблематики) [14, с. 123]. Крім того, слід розуміти, що рівень автономії ВНЗ, залежить не стільки від можливості ВНЗ брати на себе відповідальність, скільки від форми державного устрою. На думку У. Фелльта, саме різновид державного устрою обумовлює використання тієї чи іншої моделі автономії ВНЗ [13, с. 38]. Наприклад, суверенна держава, на чолі



якої стоїть прагматично налаштована влада, може запропонувати університету лише таку модель автономії, яка передбачає самостійність ВНЗ у вирішенні лише другорядних технічних питань. На відміну від запропонованої вище моделі автономії ВНЗ, держава з розвиненими суспільними та ринковими інституціями пропонує університету автономію у межах якої ВНЗ має можливість вільно конкурувати з аналогічними інститутами у боротьбі за споживачів.

Досить цікавими, в контексті розвитку змісту порушеної проблематики, є норми Наказу Міністерства освіти і науки України № 1005 від 05.10.2015 року «Про затвердження Рекомендацій щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів)», відповідно до яких статутом вищого навчального закладу можуть бути встановлені додаткові вимоги щодо осіб, які можуть займати посади науково-педагогічних працівників. Крім того, ВНЗ має право самостійно визначати процедуру заміщення вакантних посад асистентів, наукових працівників бібліотеки, завдувача аспірантури, докторантури [8]. Цілком очевидно, що вище наведені норми були опрацьовані в контексті реалізації ВНЗ свого права на автономію у межах вирішення кадрових питань.

**Висновки.** По-перше, запропоновані державою підходи до формулювання змісту автономії університету та визначення принципів її реалізації на практиці, особливо у межах використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, в цілому, відповідають загальноновизнаним нормам університетської автономії, хоча й не забезпечують ефективності використання її потенціалів.

По-друге, автономія університету у вирішенні питань формування, використання та розвитку трудового потенціалу ВНЗ, залежить не стільки від його можливості користуватися автономією (нести відповідальність), скільки від рівня розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних інституцій, тобто від умов набуття та використання автономії.

По-третє, можливість ВНЗ самостійно приймати управлінські рішення щодо напрямів та механізмів розвитку власного трудового потенціалу може бути розглянута на рівні потужного фактору впливу на його якісні характеристики. Разом з тим, фактична неготовність більшості вітчизняних ВНЗ скористатися потенціалами автономії, наприклад з огляду на неможливість нести повну відповідальність за результати своєї діяльності, обумовлює зростання ролі держави щодо регулювання окремих напрямів функціонування університету.

По-четверте, фундаментальною основою для розвитку університетської автономії є академічна свобода, сутність якої розкривається через право науково-педагогічного складу самостійно визначати пріоритетність та обсяги використання тієї чи іншої моделі (методики, теорії, підходу тощо) в організації навчального процесу. Забезпечення ефективності діяльності суб'єкту навчального процесу може здійснюватись державою у межах про-

цесів стандартизації кваліфікації професорсько-викладацького складу та визначення змісту (характеристик) якості результатів навчання.

По-п'яте, університетська автономія, так само як і академічна свобода, встановлюється на інституціональному рівні, в той час як реалізації їх потенціалів для розвитку трудового потенціалу ВНЗ відбувається на організаційному рівні. Слід звернути увагу, що компетенція держави щодо розвитку трудового потенціалу ВНЗ не обмежується питаннями формування умов для розвитку університетської автономії та академічної свободи, а у тому числі і розповсюджується на питання взаємодії університетських інститутів з суспільними інституціями в контексті забезпечення суспільного розвитку.

По-шосте, держава не повинна надавати та гарантувати університетську автономію всім без виключення ВНЗ, адже її реалізація на рівні окремого університету може завдати шкоди як суб'єктам так і об'єктам навчальної діяльності. Право автономії, з огляду на відсутність історичних умов для її природного розвитку або викривлення змісту цього феномену у межах пост-радянських традицій функціонування вітчизняного інституціонального середовища, повинно надаватися державою лише тим ВНЗ, ефективність діяльності яких була визнана суспільством.

По-сьоме, зміна ідентичності університетів (зміст та традиції організації навчального процесу та наукових досліджень), а відповідно і якості їх трудового потенціалу, не може розглядатись в контексті короткострокових, за часом своєї дії, урядових програм, адже зміст цього процесу пов'язаний з переглядом ціннісних орієнтацій і зміною пріоритетів розвитку, як безпосередньо самої університетської спільноти, так і суспільства в цілому. На нашу думку, держава повинна визначити стратегію і мету розвитку університетської автономії та академічної свободи, а також встановити чіткі і зрозумілі індикатори щодо оцінювання рівня розвитку відповідних феноменів.

Вищенаведені висновки не вичерпують порушеної проблематики, а отже можуть бути розглянуті лише на рівні окремих узагальнень щодо перспектив використання потенціалів автономії університету для розвитку його трудового потенціалу. Серед перспективних напрямів в організації наукових досліджень, щодо порушеної проблематики, слід виділити перш за все ті, зміст яких пов'язано з аналізом ефективності використання вищими навчальними закладами статусу автономії, як безпосередньо на рівні забезпечення процесів розвитку власного трудового потенціалу, так і на рівні удосконалення змісту і практики використання механізмів державного управління системою вищої освіти. Крім того, досить цікавим напрямом в організації наукових пошуків щодо порушеної проблематики може стати дослідження напрямів взаємодії органів державної влади та університетів в контексті їх участі у задоволенні потреб суспільства щодо якості надання освітніх послуг.

### **Список використаних джерел**

1. Квіт С.М. «З 1 вересня українські ВНЗ отримають повну автоно-

мію» [Електронний ресурс] / Суспільство: новини від 14.01.2015 // Інформаційне агентство УНІАН. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1031783-z-1-veresnya-ukrajinski-vuzi-otrimayut-rovnu-avtonomiyu-kvit.html>.

2. Квіт С.М. Кабмін схвалив фінансову автономію університетів [Електронний ресурс] / Офіційно: новини від 02.09.2015 // Педагогічна преса: офіційний портал. – Режим доступу: <http://pedpresa.ua/136149-kabmin-shvalyv-finansovu-avtonomiyu-universytetiv-sergij-kvit.html>.

3. Квіт С.М. Реформа освіти і науки [Електронний ресурс] / Засідання Національної ради реформ №12: реформа освіти // Національна рада реформ. – Режим доступу: [http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/3.1nrc\\_edupresentation\\_final\\_print.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/3.1nrc_edupresentation_final_print.pdf).

4. Положення про обрання та прийняття на роботу науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації / Наказ Міністерства освіти і науки України від 24.12.2002 р. № 744 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 531.

5. Порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю / Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719 // Офіційний вісник України. – 2015. – №76. – С. 34–36.

6. Про вищу освіту / Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VI // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14.

7. Про затвердження кваліфікаційних характеристик професій ( посад) педагогічних та науково-педагогічних працівників навчальних закладів [електронний ресурс] / Наказ Міністерства освіти і науки України від 01.06.2013 р. № 665 // Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/1672->.

8. Рекомендації щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладання з ними трудових договорів (контрактів) [електронний ресурс] / Наказ Міністерства освіти і науки України від 05.10.2015 р. № 1005 // Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4462->.

9. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» / Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – С. 8.

10. Умови прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2015 році / Наказ Міністерства освіти і науки України від 15.10.2014 р. № 1172 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 91. – С. 456–458.

11. Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта» / (авт. тексту ректори та віце-ректори університетів України) // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 16. – С. 432–437.

12. Хомерікі О.А. Автономія вищих навчальних закладів у сучасних

соціально-економічних реаліях: конкурентні війни або трамплін для стрибка? / О.А. Хомерікі // Грані: науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2015. – № 1. – С. 103–108.

13. Felt U. University Autonomy in Europe: A Background Study // Managing University Autonomy: Collective Decision Making and Human Resources Policy / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 17.09.2002. – Bologna: Bononia University Press, 2002. – P. 13–104.

14. Gibbons M. Engagement with the Community: a New Basis for University Autonomy in a Knowledge Society // Managing University Autonomy: University Autonomy and the Institutional Balancing of Teaching and Research / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15.09.2005. – Bologna: Bononia University Press, 2011. – P. 121–150.

---

---

УДК 351.37.046.16

*Полторак С. Т., к.пед.н., проф., МО України*

## **КОНТРОЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ У ВНЗ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ**

*Розкрито сутність, зміст та значення контролю як функції державного управління освітньою діяльністю у вищих навчальних закладах Збройних Сил України.*

**Ключові слова:** *контроль, державне управління, освітня діяльність, вища військова освіта, якість військової освіти.*

*The essence, content and importance of control as the function of state management of educational activity in higher educational establishments of the Armed Forces of Ukraine.*

**Key words:** *control, public administration, educational activities, higher military education, the quality of military education.*

**Постановка проблеми.** Сучасне суспільство потребує компетентних фахівців, які мають не тільки професійні знання, уміння та навички, але й можуть приймати відповідальні рішення в ситуаціях вибору, схильні до співробітництва, вирізняються мобільністю, конструктивністю, умінням реалізувати свої творчі здібності та динамізмом.

Політичні і соціально-економічні перетворення, що відбуваються в Україні в галузях оборони й освіти та приєднання її до Європейського освітнього простору потребує приведення параметрів військової освіти в Україні у відповідність до сучасних вимог військово-професійної діяльності та нових науково обґрунтованих підходів до підготовки військових фахівців,

одним з яких є державний контроль у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Стан, перспективи розвитку та державний контроль освітньої діяльності вищих навчальних закладів Збройних Сил України стали предметом досліджень багатьох науковців, а саме: І. Богданової, В. Бондар, І. Каленюка, В. Козакова, О. Кукліна, В. Сідаша, Ю. Черних та ін. Однак у сучасній науково-педагогічній літературі недостатньо відображено означені питання та перспективність розвитку проблеми.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є висвітлення питання та доцільності організації контролю з боку держави освітньої діяльності у вищих навчальних закладах Збройних Сил України, що в подальшому послужить підґрунтям та важливим шляхом підвищення якості підготовки військових фахівців.

**Виклад основного матеріалу.** Зростання ролі людського фактору у вирішенні завдань оборони держави обумовлює необхідність подальшого вдосконалення всієї системи підготовки військових фахівців з різними освітньо-кваліфікаційними рівнями. Стабільність системи та збалансованість підготовки є запорукою її високої якості.

Об'єктивний характер процесу розвитку світових тенденцій у сфері підготовки військових кадрів свідчить про необхідність побудови і дослідження компетентнісних моделей військових фахівців та перспективних моделей підготовки у цій сфері на державному рівні та під посиленням державним контролем.

Контроль у будь-якому виді людської діяльності завжди справляє суттєвий безпосередній вплив на якість та ефективність, на ставлення людини до виконання обов'язків, на розвиток почуття відповідальності за стан справ і мотивацію цілеспрямованої діяльності. Система контролю знань у вищих військових навчальних закладах (ВВНЗ), на наш погляд, нині не відповідає сучасним вимогам до підготовки кваліфікованих спеціалістів.

Функції здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів Збройних Сил України покладені на: Міністерство освіти науки України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування [1].

Державний контроль здійснюється у всіх типах навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності – Міністерством освіти і науки України та Державною інспекцією навчальних закладів. Заходи державного нагляду (контролю) – планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій. Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку успільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської

діяльності, підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання та гарантування прав суб'єкту господарювання [1; 2].

Усі навчальні та виховні заклади незалежно від форм власності та порядку утворення в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності (як господарської, так і суто навчально-виховної), за правильність якого посадові особи цих закладів несуть встановлену законодавством України дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами у галузі освітньо-виховної роботи здійснюють вищі органи відносно підпорядкованих їм закладів освіти системи Міністерства освіти і науки України, а також спеціальні контролюючі органи відомчої спрямованості, такі, як Державна інспекція закладів освіти, що утворена при Міністерстві освіти і науки України (вони здійснюють так званий відомчий контроль), а з інших питань – у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, додержання природоохоронного законодавства та органи місцевого самоврядування, виконавчої влади і спеціальні контролюючі органи – органи міжвідомчого та надвідомчого контролю [5]. Державна інспекція закладів освіти здійснює: інспектування навчально-виховних закладів незалежно від підпорядкування з метою ефективного використання їх науково-педагогічного потенціалу, підвищення якості навчально-виховного процесу і підготовки робітників і спеціалістів; атестацію навчально-виховних закладів незалежно від форм власності з метою визначення її здатності вести освітню діяльність та професійну підготовку і перепідготовку робітників і спеціалістів на рівні державних стандартів; координує роботу відповідних підрозділів Міністерства освіти і науки України, міністерств і відомств, які мають навчально-виховні заклади, та інших органів державного управління освітою з питань інспектування та атестації навчально-виховних закладів тощо. Державна податкова служба України, наприклад, контролює додержання закладами освіти податкового законодавства, природоохоронні органи – правил природокористування та ін. [3].

У сфері навчально-виховного процесу Міністерство освіти і науки України визначає вимоги до змісту, рівня й обсягу соціально необхідного державного мінімуму освіти (установлює державні стандарти знань з кожного предмета), забезпечує безперервність освіти, інтеграцію навчання з наукою і виробництвом, розробляє і затверджує відповідні типові навчальні плани, програми для навчально-виховних закладів; розробляє умови прийому до державних навчально-виховних закладів; забезпечує видання відповідної літератури з питань освіти та ін. Міністерство освіти і науки України вирішує низку питань освітнього характеру разом з Академією педагогічних наук України, яка займається координацією та розвитком наукових досліджень з педагогіки, упровадженням їх у практику [7; 9].

У сфері управління, роботи з керівними та науково-педагогічними кадрами Міністерства освіти і науки України вносить такі пропозиції:

- про створення, реорганізацію, ліквідацію в установленому порядку закладів, організацій, підприємств освіти загальнодержавного значення;
- сприяє розвитку нових навчально-виховних закладів;
- проводить в установленому порядку атестацію та акредитацію освітніх закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії та сертифікати, надає автономію вищим навчальним закладам;
- здійснює державне інспектування навчально-виховних закладів; призначає керівників навчально-виховних закладів та установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міносвіти і науки України, дає згоду на призначення і звільнення керівників вищих навчальних закладів загальнодержавного значення інших міністерств і відомств;
- розробляє положення про органи громадського самоврядування у сфері освіти; організує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю [4; 8].

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міносвіти і науки України, обговорення найважливіших напрямів діяльності і розвитку освіти створюється відповідна колегія. Для вирішення практичних питань забезпечення потреб системи освіти при Міносвіти і науки України функціонують акредитаційні органи, інспекція, науково-методична рада, Атестаційна колегія, інші наукові та методичні підрозділи, організації та установи, повноваження яких встановлює Міністерство освіти і науки України [10].

Основним видом державного контролю у вищих військових навчальних закладах є державна атестація. Державна атестація курсантів (слухачів, студентів) проводиться після закінчення навчання за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем державною екзаменаційною комісією (далі – ДЕК), яка створюється щорічно єдиною для всіх форм навчання (очної, заочної, екстернатної) та діє протягом одного календарного року. До складу ДЕК входять голова ДЕК, один або два заступники голови, секретар та члени ДЕК. Голова ДЕК та його заступник (заступники) призначаються наказом Міністра оборони України. ДЕК складається з підкомісій, до складу кожної з яких входить голова підкомісії та 2-3 члени [12].

Нормативними формами державної атестації випускників ВВНЗ, які визначаються навчальним планом на підставі відповідної ОПП підготовки курсантів (слухачів, студентів) та її варіативної частини, є захист атестаційної (кваліфікаційної, дипломної, магістерської) роботи та державний (комплексний державний) екзамен.

Метою державної атестації курсантів є визначення фактичної відповідності його підготовки вимогам освітньо-кваліфікаційної характеристики. ДЕК оцінює рівень науково-теоретичної і практичної підготовки випускників, вирішує питання про здобуття певного освітнього рівня, присвоєння відповідної кваліфікації та видачу документа про вищу освіту [9].

Контроль успішності навчальної діяльності курсанта, (слухача, студента) поєднує контрольні заходи та аналітичну роботу. Контрольні заходи мають на меті визначення академічних успіхів курсанта (слухача, студента) за допомогою відповідних контрольних заходів, передбачених навчальним планом, робочими навчальними програмами дисциплін з обов'язковим переведенням підсумкових оцінок до національної шкали та шкали ECTS. Аналітична робота проводиться з метою визначення якості навчального процесу. Результати аналізу використовуються для подальшого підвищення рівня навчальної та навчально-методичної роботи учасників навчального процесу.

**Висновки.** Державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від форм власності здійснюється з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у галузі освіти. Державні стандарти освіти встановлюють вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки в Україні. Вони є основою оцінки освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня громадян незалежно від форм здобуття освіти. Контрольні функції реалізуються під час проведення таких процедур як ліцензування, атестація та акредитація [11].

Перспективна система вищої військової освіти має забезпечити реалізацію нової освітньої концепції, фундаменталізацію та інформатизацію військової освіти, її випереджальний розвиток.

### Список використаних джерел

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 28.12.2007 р. № 107-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
3. Безносюк О.О. Модульно-рейтинговий контроль успішності студентів // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: військово-спеціальні науки. 1999. – Вип. 1. – С. 27–35.
4. Безносюк О.О. Сучасні технології у підготовці військового фахівця // наукові записки. Серія: педагогічні науки. Засоби реалізації сучасних технологій навчання. – Вип. 34. – Кіровоград : РВЦ КДПУ ім. В. Винниченка. – 2001. – С. 106–110.
5. Каленюк І.С. Розвиток вищої освіти та економіка знань / І.С. Каленюк, О.В. Куклін. – К. : Знання, 2012. – С. 240.
6. Куклін О.В. Стратегічні пріоритети розвитку вищої освіти України / О.В. Куклін // Вища школа. – 2012. – №8. – С. 28–36.
7. Науменко М.І. Методологічні аспекти військової освіти / М.І. Науменко // Вісник Національної академії оборони України: зб. наук.



праць. – К. : НАОУ, 2008. – № 3 (7). – С. 45–51.

8. Науменко М.І. Військова освіта в Україні: стан, проблеми, перспективи інноваційного розвитку / М.І. Науменко // Наука і оборона. – 2009. – № 2. – С. 24–32.

9. Ніколаєнко С.М. Управління якістю вищої освіти: теорія, аналіз і тенденції розвитку / С.М. Ніколаєнко. – К. : Нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 519 с.

10. Організація навчально-виховного процесу, методичної і наукової роботи у вищій військовій школі: підручник / Під. ред. І.В. Біжана. – Х. : ХВУ, 2001. – 409 с.

11. Прошкін В.В. Інтеграція університетської науки й освіти: історичний аспект [Електронний ресурс] / В.В. Прошкін // е-журнал «Педагогическая наука: история, теория, практика, тенденции развития», – 2010. – № 2. – Режим доступу: [http://intellect-pedagogikal\\_science\\_vipyski\\_n2\\_2010\\_st\\_1/](http://intellect-pedagogikal_science_vipyski_n2_2010_st_1/).

12. Черних Ю.О. Військова освіта України: стан, проблеми, перспективи інноваційного розвитку / Ю.О. Черних // Збірник наукових праць ЖВІНАУ. – 2011. – № 4. – С. 13–21.

УДК 351; 338.486

*Ахмедова О. О., к.держ.упр., НУЦЗУ*

## МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

*У роботі розглянуто міжнародний досвід та моделі державного регулювання у сфері туризму. Проаналізовано основні законодавчі акти в досліджуваній сфері та можливі перспективи удосконалення механізму державного регулювання розвитку туризму в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, туризм, міжнародний досвід, розвиток, механізм, модель.

*The international experience and models of state regulation in the field of tourism are investigated in the paper. The basic legislation in the study area and possible prospects of improving the mechanism of state regulation of the tourism development in Ukraine are analyzed.*

**Keywords:** state regulation, tourism, international experience, development, mechanism, model.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що туристичний бізнес на сьогодні є однією з тих галузей, яка дозволяє державі швидко реалізувати свої економічні потреби – створювати робочі місця, за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу, модернізувати інфраструктуру, залучати інвестиції. Нажаль, в Україні створилася вкрай несприятлива ситуація у сфері туризму не тільки у результаті проведення АТО і тимчасової окупації Криму та територій Донецької та Луганської областей, але й завдяки непослідовній політиці державної влади та неефективній діяльності виконавчих органів. Країни світу накопичили величезний досвід у сфері державного регулювання туристичної галузі, але цей досвід майже не використовується в Україні.

З огляду на це, питання ефективного державного регулювання туристичної галузі набуває нагальної необхідності, назріла потреба побудови такої системи, яка б ґрунтувалася, з одного боку, на сучасних досягненнях найбільш розвинених країн, а з іншого – на реальних потребах та можливостях нашого суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід наголосити на тривалій зацікавленості вчених-управлінців до досліджуваної проблематики, яка з кожним роком збільшується як кількісно, так і якісно. Окремі питання державного управління в галузі туризму розкриті в працях О.В. Апілат, В.М. Вакуленко, І.В. Валентюк, О.Б. Василіва, Л.П. Воронкової,

О.В. Гутник, В.Ф. Кифяк, С.І. Поповича, В.К. Федорченка та інших учених. Моделі регулювання туристичної сфери розглядалися у працях С.С. Галасюка, О.В. Царука, А.М. Чечель. Однак, зважаючи на нестабільність інститутів управління, часті зміни підходів до управління туристичною сферою, проблеми державного регулювання туристичної галузі залишаються недопрацьованими і саме вивчення та використання міжнародного досвіду допоможе знайти оптимальну модель існування туризму в Україні.

**Постановка завдання.** Основною метою статті є вивчення міжнародного досвіду стосовно державного регулювання розвитку туризму та можливостей використання певних моделей в Україні з метою формування ефективного механізму державного регулювання у сфері туризму.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні науковці виділяють декілька підходів до державного регулювання розвитку туризму. Наявність певних моделей пояснюється очевидними факторами – рівнем соціально-економічного розвитку країни, політичною ситуацією та тією роллю, що відіграє державне управління у туристичній галузі.

Царук О.В. пропонує три моделі державного регулювання туристичної сфери [8]: модель ліберального ринку (американську) – не передбачає центрального державного адміністрування (США); кейнсіанську – передбачає діяльність сильного та авторитарного міністерства, що контролює діяльність усієї галузі (Туреччина, Туніс, Єгипет, Мальта, Хорватія) та змішану (європейську) – питання розвитку туристичної сфери вирішуються на рівні багатогалузевого міністерства, як правило економічного спрямування (Франція, Чехія, Австрія та інші європейські країни). Остання модель характеризується наявністю двох чітко відокремлених спрямувань: перше займається глобальними питаннями державного регулювання туризму – нормативно-правова база, координація діяльності регіонів, міжнародне співробітництво. Друге спрямування маркетингове: створення позитивного іміджу країни, її репрезентація на міжнародних виставках та форумах, стимулювання в'їзного туризму.

Галасюк С.С. [1] виділяє чотири основні моделі державного регулювання сфери туризму за рівнем державного втручання в організацію діяльності туристичного сектора. Перша модель характерна, в основному, для країн, що розвиваються і передбачає наявність потужного міністерства, у рамках якого сконцентрований значний контроль над туристичною сферою. Проаналізувавши 193 країн світу, до цієї моделі Галасюк С.С. відносить приблизно 21% країн. Друга модель представляє собою створення спільного міністерства, яке крім туризму займається суміжними видами діяльності: матеріальної сфери (енергетика, торгівля, транспорт, зв'язок) або нематеріальної (культура, спорт, охорона довкілля). Такий напрям розвитку характерний як для країн, що розвиваються, так і для країн з перехідною економікою. Фактором, що об'єднує ці держави, є їх намір позиціонувати себе в якості рецептивних туристичних ринків. Ця модель є найпоширенішою і складає близько 41%. Для третьої моделі характерно створення самостійної спеціалізованої структури – Національної туристичної адміністрації у рамках багатofункціонального міністерства або з

прямим підпорядкуванням уряду. Ця модель має найбільше поширення в європейському макрорегіоні і загалом складає 31% країн. Четверта модель передбачає відсутність центрального органу виконавчої влади у сфері туризму і на даний час використовується лише у 14 країнах (7%). Питання туризму вирішують або на регіональному рівні, або самостійно суб'єктами підприємницької діяльності на основі ринкових відносин. Важливо відмітити, що до цієї моделі відносяться країни, що мають розвинену туристичну інфраструктуру і не потребують додаткової реклами (Бельгія, КНДР), або такі, що не приділяють розвитку туризму належної уваги та мають складну політично-економічну ситуацію (Сомалі, Конго, Кувейт).

Представлений розподіл країн є умовним, бо кожна держава постійно шукає найбільш оптимальний варіант управління такою надзвичайно прибутковою сферою як туризм. Так, у США довгий час не було центрального органу управління, що дозволило Царук О.В. виділити «американську» модель. Але нещодавно ця країна перейшла на третю модель (за Галасюк С.С.) і створила Національну туристичну адміністрацію у рамках багатопрофільного міністерства.

Аналіз сучасних моделей державного регулювання туризму дозволяє зробити висновок, що успіх розвитку туризму напряму залежить від того, як на державному рівні відносяться до цієї галузі, наскільки вона підтримується чи не підтримується державою, наскільки цілісним і комплексним є бачення індустрії у загальній стратегії просування країни.

Зазначимо, що ні одна з наведених моделей у чистому вигляді в Україні не використовується. Наразі в органах центральної та виконавчої влади продовжуються перетворення, які ведуть до ще більшої непослідовності та відсутності контролю у цій сфері. Так, створене у 2011 році Державне агентство України з туризму і курортів, яке брало участь в підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів з питань туризму та за формою і задачами відповідало європейській моделі державного регулювання туризму, було ліквідоване постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [4], а його повноваження були передані Міністерству економічного розвитку та торгівлі України [3], у рамках якого був створений Відділ розвитку туризму у кількості 6 працівників. Даний відділ не є центральним органом виконавчої влади і, зважаючи на свій кількісний склад, не може охопити всі питання туристичної галузі, тому до роботи залучаються інші департаменти міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади, а саме: Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарств, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство молоді та спорту, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів України та інші. Дані органи в межах своєї компетенції повинні готувати та надавати пропозиції для реалізації існуючої державної політики в туристичній галузі, допомагати створювати організаційно-правові й

економічні механізми для виконання державної політики в туристичній галузі економіки країни. Але пропозиції, що надаються не мають системного характеру, відповідають тільки потребам свого міністерства, не завжди співпадають з загальною стратегією розвитку туризму.

У той же час, постановою Кабінету Міністрів № 338 [6] була створена Координаційна Рада з питань туристичної діяльності, яка є тимчасовим дорадчим органом Кабінету Міністрів, основним завданням якої є сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері туризму та курортів. Але з моменту утворення Координаційної Ради не відбулося жодного її засідання, на яких би розглядалися питання, пов'язані із формуванням та реалізацією державної політики у сфері туризму. І це при тому, що в державі відсутнє міжгалузеве співробітництво з питань туризму, не координується робота з розробки Програми розвитку туризму, а також із формування й просування бренд-іміджу «Україна – держава, приваблива для туризму», відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [5], а також із виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в галузі туризму.

Тобто в країні існує вкрай неврегульована система управління туристичною галуззю, що керується морально застарілим Законом України «Про туризм» [2], новий проект якого мав бути винесений на голосування у Верховну Раду у грудні 2015 року і стати більш прикладним, таким, що відповідає європейському курсу країни, врегульовує питання міжнародної діяльності, створює умови промоції України на зовнішніх ринках. Нажаль і цей аспект, який є надзвичайно нагальним і довго очікуваним представниками та учасниками туристичного бізнесу, досі не виконаний.

Незважаючи на необхідність державного регулювання сфери туризму, потрібно з особливою увагою ставитися до цього питання. Так як, з одного боку, туризм – це багатогалузева індустрія, що потребує координації своєї діяльності набагато більше, ніж будь яка інша сфера. З іншого боку, надмірна присутність державного регулювання стримує підприємницьку ініціативу, яка лежить в основі розвитку туристичної сфери. Світовий досвід доводить, що оптимальної формули, яка б створила ідеальну систему управління туристичною сферою, не існує, але послідовна, продумана та цілеспрямована політика держави у вибраному напрямі у тісній співпраці з саморегулюючими організаціями в туризмі приводить до значних успіхів.

За історію свого існування Україна апробувала майже всі моделі державного регулювання у сфері туризму. Постійна зміна векторів та форм управління туризмом привела до того, що в країні створилася доволі потужна система саморегулювання (наявність Туристичної асоціації України, Асоціації ділового туризму, Об'єднання екскурсоводів), яка за умов невтручання держави та стабільної економічної та політичної ситуації, могла б вивести туризм на новий щабель розвитку. Однак, приватнопідприємницький сектор не може забезпечити інвестування у туристичну інфраструктуру,

створення аттракційних, розважальних та курортних об'єктів.

**Висновки.** Виходячи з сучасного стану розвитку країни, вважаємо, що найбільш прийнятними є дві моделі. Перша – це «європейська» (змішана) модель державного регулювання туризму, що найбільше поширена у європейських країнах (Швейцарія, Германія, Данія, Фінляндія, Австрія, Франція, Монако, Португалія, Сербія, Македонія, Словаччина, Словенія, Латвія, Литва). Україна вже зробила крок до європеїзації туристичної сфери, необхідно продовжити цілеспрямований та чіткий рух у вибраному напрямку. Так, створений у рамках Міністерства економічного розвитку та торгівлі України Відділ розвитку туризму повинен бути розширений та наділений відповідними повноваженнями, щоб формувати і реалізовувати стратегію розвитку туризму. Відповідно до «європейської» моделі, Відділ повинен мати два чітко поділених напрями роботи – «адміністративне» і «маркетингове». Перше має займатися питаннями глобального державного управління, проведенням наукових досліджень з залученням провідних фахівців, аналізом статистичної інформації, розвитком співробітництва на міжнародному рівні, координуванням діяльності регіонів. Маркетинговий напрям має розвивати в'їзний та внутрішній туризм, створюючи привабливий туристичний імідж країни, розробляти конкурентоспроможний туристичний продукт, рекламувати його на туристичних ярмарках та виставках та створюючи мережі представництв за кордоном, розвивати багатомовні Інтернет портали.

Друга модель (кейнсіанська), яка є більш жорсткою, але дієвою, це створення окремого Міністерства туризму. Керування таким великим туристичним потенціалом, що має Україна, має виконуватися централізовано, через окремий орган. Саме через потужні Міністерства туризму за короткий термін досягли успіху такі провідні країни у наданні туристичних послуг і гостинності як Туреччина, Туніс, Єгипет, Мальта, Хорватія.

### Список використаних джерел

1. Галасюк С.С. Модели государственного регулирования в сфере туризма / С.С. Галасюк // Научные исследования в сфере туризма: труды Международной туристской Академии. 2010. – Вып. 6. – С. 189–204.

2. Закон України «Про туризм» // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. видання. – 1995. – № 29.

3. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] : затверджено постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 – Офіц. видання. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про утворення Координаційної ради з питань туристичної діяльності [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 338. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Романюк С. Туристична галузь України: руїна чи низький старт? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti-turbiznesa.info/article/>.

8. Царук О.В. Выбор оптимальной модели государственного регулирования туризма в Украине / О.В. Царук // Пути и механизмы управления эффективным развитием национальной экономики в современных условиях: материалы Международной науч.-практ. Интернет-конф. (29-30 ноября 2012 г.). – Симферополь : Доля, 2012. – С. 335–339.

---

---

УДК 338.24

*Бородін О. Д., аспірант, ХДАК*

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ**

*У статті розглядається державне регулювання в рамках економічної історії, узагальнюється зарубіжний досвід державного втручання в економіку. Визначено, що економічна неефективність притаманна не тільки ринковим механізмам, але і державному втручанням в економіку.*

**Ключові слова:** *державне регулювання економіки, зарубіжний досвід, державний сектор, «провали» ринкової економіки і державного сектора.*

*The article discusses government regulation in economic history, summarized the foreign experience of government intervention in the economy. Determined that economic inefficiency is not inherent to market mechanisms and state interference in the economy.*

**Keywords:** *state regulation of economy, foreign experience, the public sector, the "failures" of the market economy and public sector.*

**Постановка проблеми.** Державне регулювання економіки охоплює всі сторони суспільного відтворення. Держава має регулювати процес структурної перебудови економіки у відповідності з головною метою ринкових відносин – соціологізацією та підвищенням матеріального добробуту населення. Втручання держави в економіку є одним з найбільш дискусійних питань в економічній науці. Сьогодні світова економічна криза знову загострила це питання і змусила як економістів, так і політиків шукати нові шляхи і методи регулювання економіки, які вивели б її з кризового стану. Таким чином на сучасному етапі розвитку ринкових відносин особливо необхідно

враховувати світовий досвід державного регулювання економіки при проведенні реформ матеріального виробництва, фінансового ринку власності, ринку праці тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного регулювання економіки висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на економічні відносини зробили такі вчені, А. Ботчаєв [2], Ж. Дебре [12], К. Ерроу [12], Е. Клімов [2], П. Круш [5], Г. Літвінцева [4], Д. Лук'яненко [1], І. Максименко [5], І. Михасюк [3], Дж. Е. Стигліц [6], А. Шастітко [8], Е. Шматкова [9], Л. Якобсон [11] та ін. Разом із тим, чимало теоретичних і практичних питань проблематики залишаються недостатньо розкритими з точки зору комплексності та системності, що дає підстави стверджувати актуальність вивчення закордонного досвіду державного регулювання економіки.

**Постановка завдання.** Ціллю даної статті є узагальнення зарубіжного досвіду державного втручання в економіку з точки зору економічної історії, та розгляд напрямів застосування даного досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Масштаби державного регулювання залежать не тільки від об'єктивних чинників, вони визначаються також політичним процесом, громадським вибором.

Відповідно до ліберальної позиції держава не повинна втручатися в природний розвиток економіки до тих пір, поки вона знаходиться в стані оптимуму Парето. Якщо ж економіка перестає бути в рівноважному стані, то тоді держава повинна втручатися з метою повернути економіку в рівноважний стан [5, с. 125]. Але навіть у ліберальних країнах вплив держави на економіку доволі широкий і не обмежується компенсацією традиційних провалів ринку.

Потрібно відзначити, що прийнято виділяти наступні засади для існування провалів ринку, як недосконалість конкуренції, наявність зовнішніх ефектів (екстерналій), неповнота і недосконалість інформації, а також існування суспільних благ [4, с. 225]. Дж. Стігліц виділяє ще два мотиви державної діяльності: перерозподіл доходів, щоб окремі громадяни не позбавлялися джерел існування, а також виробництво "обов'язкових товарів", зокрема початкової освіти [6, с. 85].

Недосконалість ринкового механізму проявляється у вигляді недо вироблення суспільних благ де держава є безпосереднім постачальником: виробником або закупником. Таким чином, виникає необхідність в регулярному придбанні товарів, робіт і послуг для державних потреб в рамках виконання своїх функцій. Витрати держави повинні як можна точніше відповідати потребам, що пред'являються громадянами, в суспільних благах і використовуватися для задоволення цих потреб. При цьому, як відзначає Л. Якобсон, важливо, щоб суспільні кошти використовувалися відповідно до інтересів і переваг основної маси платників-виборців, а також в тому, аби досягати намічених результатів при можливо нижчому рівні витрат, уникаючи марнотратства і зводячи до мінімуму вплив пошуку ренти [11, с. 213].



Нобелівські лауреати К. Ерроу і Ж. Дебре заклали основи економічної теорії добробуту, в рамках якої доведено дві фундаментальні теореми, що визначили загальні умови, за наявності яких приватне виробництво благ ефективніше, ніж надання благ державою. Перша фундаментальна теорема економіки добробуту свідчить, що за певних умов будь-яка конкурентна рівновага економічної системи є Парето-ефективною, іншими словами, ніхто не може збільшити власного добробуту, не погіршивши добробуту іншого. Друга фундаментальна теорема економіки добробуту стверджує, що за деяких умов будь-який Парето-ефективний розподіл ресурсів може бути досягнутий за допомогою функціонування децентралізованого ринкового механізму. З цих теорем виходить, що в умовах, при яких вони вірні, жоден уряд, що здійснює централізоване втручання в економіку, не здатний досягти кращих економічних результатів, чим ті які досягаються в рамках функціонування вільного ринку [12, с. 42].

По зауваженню А. Шастітко, ці теореми не заперечують в принципі ролі держави в економіці, оскільки однією з неявних передумов вказаних теорем є умова добре специфікованих і захищених прав власності виробників, – умова, яка найефективніше забезпечується діями держави [8, с. 42]. У реальному ж світі умови, при яких справедливі фундаментальні теореми економіки добробуту, виконуються далеко не завжди і не повністю. Зокрема існують, так звані провали ринку, тобто ситуації, в яких господарюючі суб'єкти, які використовують ринковий механізм, не можуть або не мають стимулів виробляти блага у соціально оптимальних обсягах або з належною якістю.

Однак практика показала, що орієнтація лише на ринкове саморегулювання веде до серйозних деформацій в соціально-економічних процесах в державі. Стало очевидним, що державне регулювання є невід'ємною частиною системи управління соціально-економічними процесами.

Слід зазначити, що неефективність притаманна не тільки ринковим механізмам, але і державному втручання в економіку. Так, на думку Є. Шматкової, розширення регулюючих функцій держави та обсягу підконтрольних їй ресурсів вище певної межі негативно позначається на економічній ситуації. До числа таких «провалів» державного сектора належать: неповна інформованість держави про реальні процеси, що відбуваються в економіці (насамперед, на мікрорівні); спотворюючий вплив державного втручання в ринкові процеси; бюрократизація процесу прийняття рішень, обмежений контроль над бюрократією та недостатній рівень відповідальності чиновників; обмеження, пов'язані з політичним процесом; неповний облік суспільних пріоритетів та ін. Розширення державного регулювання економіки виправдано до тих пір, поки його витрати не перевищують втрати, які виникають внаслідок «провалів» ринку. Розміри державного сектора повинні відповідати попиту на суспільні блага, масштабами зовнішніх ефектів, а також реальним можливостям держави по управлінню, а також ресурсами, що перебувають в її розпорядженні. Необхідне чітке ви-

значення меж між державним і ринковим секторами економіки [9, с. 116].

Світовий досвід показує, що чисто ринкової економіки не існує, держава втручалася в економіку завжди: змінювалися тільки цілі, завдання, масштаби, форми її втручання. У більшості сучасних доктрин державне втручання в економіку пояснюється лише тим, що процес ринкового регулювання може не відповідати етичним нормам суспільного життя і соціальної несправедливості. Найбільшою мірою державне регулювання необхідно в секторах, де існують природні монополії. В цих умовах важливо, щоб держава виступала гарантом справедливої конкуренції на базі розвитку антимонопольної політики. У сучасній економічній літературі проблеми державного регулювання економіки трактуються неоднозначно.

Державне регулювання економіки ставить своєю головною метою дотримання інтересів держави, суспільства в цілому, соціально незахищених верств населення. Це необхідно для того, щоб в умовах економічної свободи вони не були придушені, ущемлені прагненнями та інтересами окремих соціальних груп, галузей, монополій, підприємців, приватних осіб.

Інститут держави завжди виступав особливим економічним суб'єктом, так чи інакше беручи участь в економічному житті суспільства.

У різних країнах на певних історичних етапах їх розвитку існували різні підходи до визначення та оцінки функціонування держави як інституту. Але, так як економіки багатьох країн розвивалися паралельно і в одному світовому економічному просторі, то існують загальні риси розвитку, на різних етапах враховуючи специфіку тієї чи іншої країни.

У цілому, як показує практика, ні в одній країні в чистому вигляді ринок не існує. Ринкова економіка стимулює науково-технічний прогрес, позбавляє суспільство від товарного дефіциту, але не може вирішити соціально-економічні проблеми, особливо ті, які неможливо виміряти в грошах, а отже, і вирішувати їх на ринковій основі.

Так, в економічній політиці Швеції, що дотримується моделі невтручання держави в економіку, одна з головних цілей – повна зайнятість – успішно досягається за допомогою різних урядових програм.

Не можна обійтися без активного втручання інституту держави і при вирішенні інших проблем, вирішити які класичний ринок не в змозі. Наприклад, необхідність боротьби з інфляцією та монополізмом, нерівномірність регіонального розвитку; реалізація великих інвестиційних проектів, які не дадуть швидкого прибутку і пов'язані з великим ризиком та ін.

Отже, втручання інституту держави все ж необхідно для пом'якшення або нейтралізації властивих ринковій формі організації виробництва істотних недоліків. Саме державне регулювання (коригування) відповідно до соціально-пріоритетних цінностей в поєднанні з саморегуляцією ринкових відносин характерно для більшості сучасних держав.

Приватна власність, система ринкових цін, конкуренція, свобода підприємництва і вибору – ось основні принципи, що формують передумови для ефективного функціонування підприємств в умовах ринкової форми

організації виробництва.

Невід'ємною частиною структури сучасної економіки у всіх країнах поряд з різноманітними формами приватної власності, є державна власність – складова частина інституту держави з економічної точки зору.

Наразі в більшості національних економік функціонують два механізми: ринковий і державний. Кожен з них відіграє особливу роль в економіці. Зокрема, ринкове саморегулювання розвинене при виробництві товарів індивідуального застосування, а в державному секторі встановлюються неринкові відносини, регульовані безпосередньо державою. Залежно від ролі держави в економічному процесі, виділяються два типи економік:

- з мінімальною участю держави в макроекономічному регулюванні;
- з максимальною участю держави в макроекономічному регулюванні.

При мінімальній участі держава забезпечує ринок грошима, регулює зовнішні ефекти, а також виробництво суспільних товарів і управляє неринковим сектором господарства.

У країнах з розвиненим державним сектором економіки (Швеція, Австрія, Німеччина, Японія та інші) держава акцентує увагу на регулюванні соціальних відносин; створення умов для ефективного господарювання; стабілізації економічного розвитку. Основи даного механізму знайшли втілення в моделях соціально-орієнтованої економіки – Шведська, Німецька, Японська та інших. Їх особливість в орієнтації на соціальні механізми і найбільш повне вирішення соціальних проблем [2, с. 361–362].

В умовах перехідної української економіки проглядається кілька стратегій подолання труднощів перехідного періоду. При цьому проведені невдалі реформи побудови ринкової економіки призвели до порушення координації господарського життя в перехідний період, які часто сприймаються як результат недостатності регулювання, самоусунення держави від вирішення ключових соціально-економічних завдань.

Тепер розглянемо Китай – зовсім іншу економіку, в якій незмінно сильний інститут держави. Отже, з кінця 70-х рр. XX ст. Китай переорієнтувався від закритої, центрально-планової системи до економіки, більше орієнтованої на ринок, яка є однією з найбільших у світі – у 2010 р. Китай став найбільшим у світі експортером. Реформи почалися з колективізованого сільського господарства і розширилися шляхом поступової лібералізації цін, фінансової децентралізації, збільшення автономії для державних підприємств, створення різноманітної банківської системи, розвитку фондових ринків, швидкого зростання приватного сектора та підвищення відкритості до зовнішньої торгівлі та інвестицій. Але в останні роки Китай відновив свою підтримку державних підприємств в секторах, які він вважає важливим для «економічної безпеки», явно націлившись на лідерство в глобальній конкуренції [7]. Тобто пройдено шлях від закритої, командно-адміністративної системи управління економікою до змішаної системи, однак, переходити до справді ринкової економіки, лише з деякими елементами

державного впливу, керівництво країни не поспішає.

**Висновки.** Економічна неефективність притаманна не тільки ринковим механізмам, але і державному втручанню в економіку; існують загальні риси розвитку економік різних країн, так як багато з них розвивалися паралельно і в одному світовому економічному просторі, але на різних етапах економічної історії необхідно враховувати специфіку тієї чи іншої країни; на даному етапі історичного розвитку більшості країн державне втручання не несе на собі основного навантаження з підтримання темпів економічного зростання, так як економіка в змозі сама себе регулювати; держава може вважатися економічно ефективною тільки тоді, коли в країні зберігається можливість для ефективного функціонування будь-якого виду підприємництва в рамках існуючого господарського законодавства.

Також потрібно відзначити, що:

- з інтенсифікацією державного вторгнення в економіку, так чи інакше, в кінцевому рахунку, пов'язані всі найбільш важливі соціально-економічні та політичні досягнення нинішніх лідерів світової економіки;

- модернізація периферійних країн, їх підтягування до лідерів світової економіки вимагає модернізацію самого інституту держави, реорганізацію і вдосконалення його функцій, раціоналізацію структур управління. А затягування з реформуванням державного устрою загрожує серйозними втратами, що, в кінцевому рахунку, може призвести до стагнації економіки. Коли справа стосується перехідних економік, то їх ринкова трансформація вирішальною мірою залежить від самої держави.

При всіх відмінностях, обумовлених специфікою кожної окремої держави з економікою, що розвивається системою, в основі їх соціально-економічної модернізації лежать ідеї лібералізму. Але в реальному житті свобода не може бути безмежною, так як без чітких правових рамок і розумних обмежень, вона не веде до ринку демократії, що передбачає порядок системи стримувань і противаг, а до всюдозволеності і хаосу.

### Список використаних джерел

1. Антициклічне регулювання ринкової економіки: глобалізаційна перспектива : монографія / Д.Г. Лук'яненко, А.М. Поручник, Я.М. Столярчук [та ін.] ; за заг. ред. Д.Г. Лук'яненка та А.М. Поручника. – К. : КНЕУ, 2012. – 334 с.

2. Ботчаев А.Р. Государственное регулирование рыночной экономики / А.Р. Ботчаев, Е.М. Климов, А.М. Ходачек. – СПб. : ИВЭСЭП, Знание. – 2003. – 238 с.

3. Державне регулювання економіки / За ред. І.Р. Михасюка. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.

4. Литвинцева Г.П. Институциональная экономическая теория / Г.П. Литвинцева. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003. – 336 с.

5. Регулювання економіки: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / П.В. Круш, І.А. Максименко ; за заг. ред. П.В. Круш. – К. : НТУУ «КПІ», 2008. – 424 с.

6. Стигліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стигліц; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2005. – 854 с.

7. Структура економіки КНР [Електронний ресурс] / Україна-Китай. – Режим доступу : <http://www.ukraine-china.com/article/read/struktura-ekonomiki-knr.html>.

8. Шаститко А.Е. Адвокатирование конкуренции: предметное поле, проблемы и направления действий / А.Е. Шаститко. – М. : ОАО НПО: Издательство “Экономика”, 2000. – 382 с.

9. Шматкова Е.М. Зарубежный опыт государственного регулирования экономики / Е.М. Шматкова // Социально-экономические явления и процессы. – 2013. – № 9. – С. 116–121.

10. Управління довгостроковим розвитком національної економіки: методологічні та прикладні аспекти : монографія / Т.Л. Желюк. – Т. : ТНЕУ, 2010. – 511 с.

11. Якобсон Л. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов / Л. Якобсон. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 319 с.

12. Arrow K.J. Existence of an equilibrium for a competitive economy / K.J. Arrow, G. Debreu // Econometrica. – 1954. – № 2. – P. 265–290.

---

---

**УДК 351: 316.343.654**

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК  
Соболь Р. Г., к.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ*

## **СТРАХУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ЗМЕНШЕННЯ РИЗИКІВ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*У статті проведено аналіз визначення поняття «ризик». Виявлено особливості взаємозв'язку страхування та державного регулювання. З'ясовано принципи, згідно з якими діє механізм зменшення ризиків у процесі державного регулювання.*

**Ключові слова:** *ризик, страховий ринок, державне регулювання, механізм зменшення ризиків, прийняття раціональних управлінських рішень.*

*In the article the analysis of determination of concept is conducted «risk». Found out the features of intercommunication of insurance and government control. Principles are found out in obedience to which the mechanism of diminishing of risks operates in the process of government control.*

**Keywords:** *risk, insurance market, government control, mechanism of diminishing of risks, acceptance of rational administrative decisions.*

**Постановка проблеми.** Поняття ризику має дуже важливе значення у державному регулюванні. Воно пов'язується з розумінням небезпеки, загрози, ненадійності, азарту, невизначеності, непевності, збитку в процесі прийняття рішень у державному регулюванні. Подібні практики цінні для України, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

На думку дослідників, термін «ризик» є звulьгаризованою формою латинського слова «rescum», яке означає скелю або небезпеку та інші можливі негативні наслідки зіткнення з прибережною скелею. Протягом тривалого часу поняття ризику не лише асоціювалося з багатозначними негативними проявами життєвих ситуацій, а й часто вживалося як їх синонім.

Стан невизначеності може виникнути в кожній ситуації суспільно-економічного характеру, якщо попередньо неможливо виявити причинно-наслідкового зв'язку між основними елементами процесу господарської діяльності чи суспільного буття. Невизначеність породжується незнанням, невідомістю кінцевого результату. Останній може набути одного з трьох можливих значень: виявитися таким, що дорівнює очікуваному, або бути вищим чи нижчим за очікуваний. В умовах невизначеності кінцевий результат можна лише наближено передбачити серед реально можливих значень. Така невизначеність здебільшого зумовлюється суб'єктивним сприйняттям реальних явищ.

Поняття ризику у процесі державного регулювання, на противагу поняттю невизначеності, має застосування, а тому його зміст потребує об'єктивного визначення. Отже, необхідний перехід від суб'єктивно визначеної непевності до об'єктивного поняття ризику, який базується на непевності.

Єдиним способом такого переходу оцінка непевності кількісними методами і надання їй реальних числових значень. Звідси випливає: ризиком буде визнана лише така невизначеність, яку можна оцінити в кількісних параметрах. Подібні практики цінні для України, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В літературі відомі численні спроби сформулювати теоретичні визначення суті та змісту поняття ризику та страхування, серед них такі автори, як М.М. Александрова, В.Д. Базилевич, Д.П. Біленчук, П.Д. Біленчук, О.М. Залетов, Н.І. Клименко, Е.С. Гребенщиков та ін. Однак, на наш погляд, науковці не розглядають предмет страхування, як механізм зменшення ризиків у процесі державного регулювання.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є виявлення проблем і перспектив розвитку предмету страхування, як механізму зменшення ризиків у процесі державного регулювання в Україні. Для досягнення цієї мети були поставлені наступні завдання: провести аналіз визначення поняття «ризик»; виявити особливості взаємозв'язку страхування та державного регулювання; з'ясувати принципи згідно з якими діє механізм зменшення ризиків у процесі державного регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Вимірювання невизначених величин

найточніше здійснюється розрахунком показників імовірності їх появи. Ця ймовірність має ту характерну рису, що вона одночасно враховує дві взаємодоповняльні випадковості як два необхідні компоненти загальної оцінки:

а) частоту настання події щодо місця та часу;

б) величину збитку, тобто величину від'ємного відхилення фактичного результату від очікуваного.

Отже, показник ризику за своїм змістом — це не лише імовірність появи непевної події, але й імовірність настання негативного результату у процесі державного регулювання.

Залежно від наявних можливостей розрахункової бази, а також характеру випадкових явищ визначаються ймовірності кількох типів:

а) імовірність математична (апріорна);

б) імовірність статистична (апостеріорна);

в) імовірність експертна (естиматична) [1].

Математична ймовірність обчислюється як відношення кількості ситуацій, при яких випадок настав, до кількості ситуацій, при яких можлива поява такого випадку, за умови, що всі випадки можуть настати з однаковою ймовірністю і що вони взаємонезалежні. Цей тип розрахунку ймовірності має обмежене застосування через рідкісну появу подібних ситуацій [2].

Статистична ймовірність — це відносна частота появи випадку певного виду в сукупності всіх можливих випадків. Обчислення такої ймовірності ґрунтується на законі великих чисел і застосовується найчастіше завдяки практичній доступності, передусім у економічній сфері, та достатній об'єктивності обчислених значень імовірності [5].

Визначення експертної імовірності має здебільшого вимушений характер через брак необхідної математично-статистичної інформації про випадкові події. Експертне оцінювання провадиться на підставі об'єктивних фактів, знань та суб'єктивних відчуттів експертами реальної ситуації. Незважаючи на деяку обмеженість результативних можливостей методу експертного оцінювання, його застосування в економічній сфері є доволі широким [4].

Отже, виходячи із ситуації непевності, визначити ризик у процесі державного регулювання та його ступінь можна лише з допомогою одного з можливих методів обчислення ймовірності настання негативних наслідків від непевних подій. Якщо цього зробити не вдається, то результат лишається на рівні непевності або повертається до цього рівня.

Негативним результатом появи непевної події можуть бути не лише прямі втрати (збитки), а й непрямі, скажімо, недоотримана (втрачена) очікувана користь, яку планувалося досягти у процесі ефективного державного регулювання. Виходячи з цієї передумови, можна стверджувати: ризик — це ймовірність зазнати втрат очікуваної економічної (фінансової) користі або прямих збитків через появу непевної (випадкової) події щодо майнового інтересу державних службовців у процесі державного регулювання.

Зауважимо, що поряд із суто науковим існує інтуїтивне, побутове ви-

значення ризику, коли він пов'язується з відчуттям небезпеки:

- ризик як «дамоклів меч»;
- ризик як удар долі;
- ризик як виклик власним силам;
- ризик як гра;
- ризик як ранній індикатор небезпеки [1].

Теоретичну та методологічну базу досліджень ризику, обчислень імовірності настання втрат та збитків становить так звана теорія ризику. Як наукова галузь ця теорія міститься у двох сферах: в одній вона являє собою спеціальну частину прикладної математики – стохастичку, завданням якої є обчислення ймовірностей, а в іншій сфері є спеціальною економічною дисципліною, що вивчає економічний зміст втрат і збитків, які виникають з певною ймовірністю, та методику їх уникнення [там само].

У страховій теорії та практиці поняттям ризику часто охоплюється не лише ймовірність появи непевних подій та збитків, а й самі події та об'єкти, на які вони чинять негативний вплив – носії ризику.

Так, ще в 1966 році американська комісія у справах страхової термінології офіційно опублікувала два різні визначення ризику [6].

У першому з них ризик тлумачиться як непевність щодо настання того чи іншого явища в умовах існування двох або більше можливостей.

У другому визначенні – як застрахована особа або предмет. При цьому поняття ризику у значенні кількісної міри непевності застосовується передусім теоретиками в наукових дослідженнях, а предметне визначення ризику переважає у спілкуванні практиків-страховиків [3].

Прояв різноманітних ризиків у процесі державного регулювання зумовлює необхідність їх видової класифікації з метою застосування щодо них системного аналізу та прийняття раціональних управлінських рішень. Ризики класифікують на основі різноманітних критеріїв якісного та кількісного характеру залежно від завдань, які покладаються на класифікацію [4].

Найбільшого прикладного значення набула класифікація, виконана на базі тих критеріїв, які характеризують окремі найважливіші складові елементи поняття ризику: випадкову подію як причину виникнення ризику, ризикогенний об'єкт як носій ризику, величину ймовірності настання випадкової події щодо місця, часу та наслідків. В окремих випадках можуть братися до уваги інші критерії класифікації, які дають змогу різнобічно розглянути особливості прояву ризиків у різних сферах суспільного життя.

За своїм походженням ризики поділяються насамперед на природні та антропогенні [5].

Природне походження ризиків характеризується цілковитою незалежністю причин – випадкових подій і стихійних явищ. На противагу ризикам природного походження антропогенні ризики виникають лише як наслідок різноманітної господарської та науково-технічної діяльності лю-



дей. Завдяки постійному розширенню сфери діяльності людини людський чинник у генеруванні ризиків набирає дедалі більшої ваги.

Антропогенні ризики давно стали предметом спеціальних наукових досліджень, оскільки, на відміну від природних ризиків, яким властивий статичний характер, антропогенні ризики характеризуються великою динамічністю. Динамізм антропогенних ризиків є похідною економічних, технологічних та організаційних змін, що являють собою необхідну умову розвитку суспільства. У деяких випадках поділ ризиків на природні та антропогенні стає умовним.

Так, ризик аварії ядерного реактора можна одночасно вважати антропогенним, оскільки людина початково інспірує ядерну реакцію, і природним – тією мірою, якою неконтрольований пізніше процес ядерної реакції може відбуватися під дією природних сил.

Ризики, кваліфіковані як ризикогенні об'єкти, можуть класифікуватися згідно з критерієм субстанції, в якій виступають безпосередні носії ризику. З огляду на це ризики поділяються на майнові та особисті. Незалежно від випадкової події майнові ризики виявляються на майнових об'єктах та майнових інтересах їхніх власників, а особисті – на особах людей, наприклад, державних службовців. Особа як об'єкт ризику є набагато складнішою за майновий об'єкт, а тому вона здатна генерувати ширшу гаму ризиків. Така особливість впливає з того, що кожна особа, як відомо, одночасно є фізичним, фізіологічним та соціальним тілом. Залежно від того, котрій із зазначених властивостей буде завдано шкоди випадковою подією, особисті ризики можуть виявлятися як ризики фізичного, фізіологічного та соціального походження.

Оскільки ризики сприймаються здебільшого в кількісних параметрах, то дуже важливим є поділ ризиків на види, класи згідно з критерієм величини [5]. За цим критерієм ризики можуть утворювати певний ряд і поділятися на катастрофічні, великі, середні, малі та незначні. Віднесення ризику до будь-якої з названих категорій залежить від імовірності настання більших чи менших матеріальних втрат, які можуть виникнути в кожному конкретному випадку. Очевидним є те, що втрати при катастрофічних ризиках є найбільшими, а при незначних – найменшими. Проте частота появи катастрофічних ризиків є набагато меншою, ніж звичайних чи малих. Тому сукупність ризиків можна подати у вигляді піраміди основу якої становлять звичайні ризики, а вершину – катастрофічні.

Поділ ризиків за критерієм їх величини має важливе практичне значення, що впливає з необхідності розробки та застосування єдиної методології обслуговування ризиків різних категорій, а передусім – катастрофічних та великих. Саме тому питання визначення великих ризиків ще в 1969 році стало предметом обговорення в Європейському страховому комітеті [6]. Підсумком такого обговорення було створення спеціальної Міжнародної комісії з великих ризиків.

Особливістю катастрофічних ризиків є не лише великомасштабність негативних наслідків, а й неможливість їх передбачення та розрахунку. Поняття катастрофи, як правило, пов'язується з трагічними проявами природних катаклізмів: землетрусів, циклонів, вивержень вулканів, повеней та інших стихійних явищ. Причинами катастрофічних ризиків можуть бути різні види людської діяльності: винахідницька, політична чи економічна.

Суттєвою рисою катастрофічного ризику є різке збільшення негативних наслідків від однієї події. Проте катастрофи можуть відбуватися також при збігу в часі і просторі великої кількості окремих незначних подій. Багато з катастрофічних ризиків назвали «ризиками існування», оскільки вони можуть загрожувати нормальному існуванню людського суспільства. Згідно з оцінками експертів у ХХ ст. сталося понад 400 великих катастроф, головним чином природного, стихійного походження. Залежно від причин структура катастроф була така:

- повені – 52%;
- землетруси – 17%;
- урагани (циклони, тайфуни, бурі тощо) – 15%;
- посухи – 7%;
- виверження вулканів – 3%;
- інші причини – 6% [6].

Одне із поширених визначень катастрофічного ризику характеризує його як: «явище природи або людської діяльності, котре може зумовити численні кумульовані окремі ризики та призвести до майнових і особистих збитків у особливо великих розмірах» [5].

Порівняно з катастрофічними ризиками великі ризики є менш відчутними економічно, але виявляються з більшою закономірністю, а тому піддаються точнішому передбаченню та розрахунку. З огляду на це Міжнародна комісія з великих ризиків дійшла висновку, що великий ризик – це можливість появи події, котра завдає великих збитків, які значно перевищують середній рівень збитків від порівнянних, тобто однакових за походженням ризиків.

З метою уніфікованого підходу до страхового обслуговування великих та катастрофічних ризиків усі ризики спеціальними директивами ЄС були умовно поділені на дві основні категорії: великі та масові. Масовими визнаються такі ризики, які немає підстави відносити до великих. У свою чергу, до великих ризиків віднесені ті ризики, які генеруються в найбільш ризикогенних галузях господарської діяльності. Це транспортні та повітряні ризики, ризики кредиту і застави, ризики загальної відповідальності та майнові, що виявляються на великих підприємствах [6].

Наслідками випадкових подій, передусім антропогенного походження, можуть бути не лише негативні, а й позитивні результати. Тобто у цих випадках альтернативою ризику стає його протилежність – шанс.

Імовірність настання при цьому негативних результатів також набуває оз-

нак ризику, але особливого, спекулятивного характеру. Отже, враховуючи можливі наслідки випадкових подій, ризики можна поділити на чисті та спекулятивні – згідно з критерієм можливих наслідків. При чистих ризиках наслідок випадкової події завжди альтернативний: збитки або їх відсутність [6].

Поділ ризиків на чисті та спекулятивні має важливе практичне значення, оскільки страхове обслуговування стосується лише чистих ризиків. Спекулятивні ризики, як правило, виникають при азартних іграх, лотереях, які не потребують страхового захисту, бо передбачають можливість не лише втрат, а й прибутків.

Системний поділ ризиків на види, зумовлений як практичними, так і теоретичними потребами, визначає їх видово-просторову структуру променевого типу.

Протягом багатьох років державно-управлінська практика виробила цілий ряд методів і форм ефективної протидії ризикам та ліквідації їх негативних наслідків. Водночас відчувалася потреба системного підходу до вибору форм протидії ризикам як детермінанти їх оптимізації. Логічна послідовність у здійсненні ефективніших форм антиризикової діяльності була запропонована багатьма спеціалістами ще на початку ХХ ст.

Отже, визначимо саме форми обмеження та ліквідації ризиків у процесі прийняття управлінських рішень:

1. Запобігання появі випадкових подій, які формують ризикові ситуації у процесі державного регулювання.
2. Подолання (репресія) випадкових подій у процесі державного регулювання, появи яких усе ж не вдалося запобігти.
3. Задоволення потреб у процесі державного регулювання, які виникли внаслідок дії ризику (компенсація втрат, збитків).

Наведений троїстий поділ антиризикової діяльності повинен бути повсюдно визнаний державними службовцями за такий, якому властиві ознаки системності та комплексності. Згодом зазначені методи антиризикової боротьби були трансформовані у специфічні функції страхування.

Розвиток науки державного управління та страхової науки засвідчив, що антиризикова діяльність має ґрунтуватися на залученні значно ширшого кола інструментів управління. Їх склад та послідовність застосування визначаються багатьма чинниками, які впливають на процес державного управління чи стан суспільного буття.

Найповніша сукупність послідовних заходів антиризикової діяльності, застосування яких має комплексний, системний характер, у сучасній теорії та практиці державного управління визначається терміном англійського походження – «Ризик-менеджмент» (risk management), тобто управління ризиками у його найширшому розумінні [5].

Система управління ризиками утворюється з ряду послідовних етапів в процесі державного регулювання, які, у свою чергу, складаються з низки різноманітних заходів організаційно-фінансового характеру.

Зазначені етапи набувають такого змісту:

- аналіз ризику;
- контроль за ризиком;
- фінансування ризику.

Аналіз ризику є комплексним етапом, протягом якого передбачається послідовна кваліфікація та квантифікація ризику, а саме:

- діагностика, або ідентифікація, ризиків (кваліфікація);
- оцінювання ризиків кількісними методами (квантифікація);
- визначення послідовності наступних дій на підставі загальної оцінки ризику в даній конкретній ситуації.

Початковим кроком на етапі аналізу ризику є вивчення ситуації з погляду можливості та причин його появи в суб'єкті державного регулювання – носія ризику. На появу ризиків впливають різні причини, які умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні. Зовнішні причини, як правило, виводяться з умов довкілля, розташування суб'єкта державного регулювання на певній території, стану попереджувальної інфраструктури. Суб'єкт не має значного впливу на зовнішні причини. Внутрішні причини – це стан та вид належного суб'єктові майна, характер технології прийняття управлінських рішень чи іншої діяльності, а також стан власних засобів безпеки (попередження ризиків).

Досить важливою внутрішньою причиною є ступінь усвідомлення суб'єктом державного регулювання чи іншим носієм потенційного ризику остаточних можливих наслідків появи ризику. Суб'єктивне ставлення до ризику може бути двояким: негативним або позитивним.

Негативне ставлення до ризику означає його повне або ж часткове ігнорування. Така позиція суб'єкта регулювання у страховій теорії характеризується поняттям: аверсії ризику і досить часто саме вона є причиною останнього.

**Висновки.** Отже, засобами якісного аналізу мають бути виявлені негативні наслідки ризику в сфері управлінської діяльності суб'єкта державного управління. Так, ризик пожежі може виявити свої наслідки у сфері технологічного процесу, виробничо-господарської діяльності, державного управління, фінансово-економічній та в соціальній. Проте відбувається це в певній послідовності.

Розглянута комплексна діагностика ризиків дає змогу простежити не лише їх розвиток та сфери поширення, а й негативні наслідки кумуляції таких ризиків, тобто взаємного їх впливу і нагромадження. З метою виконання цього значного за обсягом завдання слід залучати найрізноманітніші джерела інформації та використовувати найдосконаліші методи кваліфікаційного аналізу ризиків в системі державного регулювання.

#### Список використаних джерел

1. Александрова М.М. Страхування : навч. посіб. /

М.М. Александрова. – К. : ЦУЛ, 2002. – 210 с.

2. Базилевич В.Д. Страхування / В.Д. Базилевич, К.С. Базилевич. – К. : Знання, 2002. – 216 с.

3. Біленчук Д.П. Страхове право України : підруч. для вищих навчальних закладів / Д.П. Біленчук, П.Д. Біленчук, О.М. Залетов, Н.І. Клименко // За ред. проф. Біленчука П.Д. і президента Ліги страхових організацій України Філонюка О.Ф. – К. : Атіка, 1999. – 368 с.

4. Гребенщиков Э.С. Финансовый кризис в мире: последствия и уроки для страхового бизнеса, регуляторов и страхователей / Э.С. Гребенщиков // Финансы. – 2009. – № 3. – С. 53–58.

5. Дегтяр А.О. Напрями розвитку та ефективного регулювання страхового ринку України / А.О. Дегтяр, Р.Г. Соболев // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2010. – С. 64–68.

6. Кінашук Л. Л. Страхове право : підруч. / Л. Л. Кінашук– К. : Атіка, 2007. – 256 с.

---

---

УДК 35.082

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

## **МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН**

*Статтю присвячено особливостям конфліктної взаємодії у сфері публічних відносин. Обґрунтовано значущість механізмів у сфері протікання та розв'язання конфліктів на локальному рівні. Наголос зроблено на конкретних управлінських механізмах, які мають охоплювати усі прояви та стадії розвитку конфліктної взаємодії.*

**Ключові слова:** *конфлікт в організації, конфліктна взаємодія, механізми управління конфліктами, організація, публічна служба, управління конфліктами.*

*The article is devoted to the peculiarities of conflict interaction in the field of public relations. We prove the importance of mechanisms in the occurrence and resolving of conflicts at the local level. The emphasis is placed on the specific mechanisms of conflict management, which should cover all manifestations and stages of conflict interaction.*

**Keywords:** *conflict in the organization, conflict interaction, mechanisms of conflict management, organization, public service, conflict management.*

**Постановка проблеми.** Однією з важливих рис організаційного процесу є конфліктна взаємодія, від якої значною мірою залежать особливості

«мікроклімату» та розвитку будь-якого колективу. Відомо ж, що конфлікт є складною багаторівневою системою взаємодій, яка базується на певних суперечностях індивідів чи груп, що здійснюють різні рольові функції. Це повною мірою стосується і колективу публічної служби, якому властива складна сукупність конфліктних взаємодій різноманітного спрямування (горизонтальні, вертикальні, комбіновані тощо).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика організаційних конфліктів все частіше дискутується на сторінках сучасної літератури. Їй приділяють увагу А. Большаков, Ф. Глазл, В. Дудченко, В. Реген, Е. Регнет, С. Ємельянов, Н. Іваннікова, А. Казарновський, Л. Карамушка, А. Кошелєв, Л. Крісберг, У. Мастенбрук, К. Решетнікова, О. Ткаченко, А. Соловійов, Б. Хасан, І. Шило та деякі інші дослідники. На сьогодні вже видається остаточно подоланим підхід, згідно з яким організаційний конфлікт тлумачився як порушення звичного порядку речей чи навіть своєрідна «патологія» цивілізованих суспільних відносин. «Якщо раніше, – як стверджують А. Дорохова та її співавтори, – конфлікт розглядався як однозначно негативне явище, якого слід уникати, то потім з'явилося розуміння того, що конфлікт – явище суспільне і його слід не уникати, а використовувати...» [1, с. 4]. Свідомо оновленого розуміння конфліктної взаємодії стала також і загальна переорієнтація фахівців від фундаментальних до прикладних досліджень, що й призвело до створення відносно нової наукової галузі під назвою «управління конфліктами» (див., напр., праці Х. Лейсі, Ч. Ліксона, Ю. Лукіна, В. Светлова та А. Чумікова). До управлінської сфери, згідно з визначенням Ю. Лукіна, якраз і відноситься аналіз, попередження та конструктивне розв'язання конфліктних ситуацій [2, с. 8]. Перспективним напрямом конфліктологічних досліджень слід визнати і застосування підходів мультикультуралізму, що дозволяє значно розширити уяву як про зміст організаційної культури, так і про тональність розвитку організаційних конфліктів. За оцінкою Б. Курашвілі, наприклад, урегульованість і порядок в суспільному житті – це інтегральний результат двох регулятивних механізмів: «діючої від імені суспільства спеціалізованої системи соціального управління, насамперед державного, та системи соціального саморегулювання, самоуправлінських дій відносно автономних індивідуальних і колективних членів суспільства» [3, с. 7]). Відтак, створюються належні умови і для повноцінного опрацювання проблематики механізмів управління конфліктами у сфері публічно-владних відносин.

Поки що залишається остаточно нез'ясованою проблема спонукальних чинників конфліктної взаємодії в організаціях. Наприклад, залишається доволі розповсюдженою тенденція до перенесення ядра організаційних конфліктів на навколишнє середовище. Таке середовище, згідно з тлумаченням В. Регена та О. Ткаченко, «по суті якраз і є постійним джерелом конфліктів та загроз для стабільного розвитку організацій» [4, с. 4]. В унісон зазначеному І. Шило виділяє наступні джерела, які сукупно створюють певне

«конфліктне поле» суспільної взаємодії в організаціях:

1) організація як інструмент вирішення суспільних завдань і засіб досягнення цілей;

2) організація як різновид соціальної спільноти, частина соціальної системи суспільства, елементом якої і є окрема людина;

3) організація як безособова ієрархічна структура [5, с. 28].

Усе це, звичайно, має безпосереднє відношення і до опрацювання проблематики дієвих механізмів розв'язання конфліктів у даному середовищі. Відомо ж, що побудова таких механізмів має ґрунтуватися на всебічному дослідженні явища, яке потребує регулювання засобом застосування певних механізмів. Проте, за такого підходу затушовується сутність організаційного конфлікту як відносно автономного явища.

**Постановка завдання.** Завданням статті є характеристика організаційних конфліктів як складної системи взаємодій і, на цій основі, обґрунтування сутності та структури механізмів управління конфліктами в інституціях публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Конфлікт діагностується в структурному та функціональному відношеннях, в ситуаційному та позиційному аспектах, в якості статичного стану та динамічного процесу. І все це має пряме відношення до спонукання та розв'язання організаційних конфліктів.

Відомо, що до появи та загострення організаційних конфліктів приводить складна сукупність «макро» та «мікро» факторів. До перших відносяться ті фактори, які загалом не залежать від учасників організаційної взаємодії, але значною мірою впливають на стан психологічного клімату в організації (розвиненість соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, рівень життя населення, особливості галузевих відносин тощо). Фактори мікросередовища, у свою чергу, можуть розділятися на об'єктивні (насамперед, як комплекс нормативних, адміністративних і управлінських складових) та суб'єктивні (насамперед, як «мікроклімат» в організації). І, як уже доведено в недавніх дослідженнях, за умови забезпечення належних зовнішніх умов якраз внутрішньоорганізаційний суб'єктивний фактор значною мірою визначає спроможність колективу реалізовувати конкретні завдання та ефективно розвиватися. До того ж, якраз такий рівень управлінського середовища видається найбільш піддатливим для «механізованого» регулювання (не випадково сучасні дослідники відзначають ту обставину, що механізм завжди конкретний).

У цьому сенсі важливо звернутися до терміна «організація», поза яким неможливо провести аналіз конфліктної взаємодії у даному середовищі. Відомо, що на сьогодні немає якогось єдиного усталеного підходу до його тлумачення. Проте, всю різноманітність варіацій можна звести до трьох основних значень:

1) як союзу людей (громадського об'єднання чи державної установи), об'єднаного спільною програмою дій чи поглядів;

2) як процесу дії (у значенні дієслова недоконаного виду – засновувати, встановлювати, налагоджувати, упорядковувати що-небудь);

3) як планомірного влаштування, побудови, складу чого-небудь. Зазначені тлумачення тісно переплетені між собою, що дозволяє говорити про сутнісну та системну триєдність організації.

Якраз таке «триєдине» тлумачення організації – як явища, як дії, як процесу управління (у різних варіаціях, з неоднаковим наповненням) – безпосередньо стосується сутності та спрямування організаційних конфліктів. Термін «організація», – за оцінкою Г. А. Саймона, – застосовується «до системи комунікацій і зв'язків в межах групи людей, до числа яких входять і процеси вироблення та прийняття рішень» [6, с. 19].

Характер конфліктної взаємодії в організаційному середовищі відзначається декількома суттєвими обставинами. Найперше слід виділити сутність та спрямування розвитку організаційної (адміністративної) культури, під якою розуміється внутрішня настроєність учасників колективу ефективно співпрацювати з метою реалізації певних завдань та своєрідний корпоративний «мікроклімат». До цього слід додати і професіоналізм та загальну компетентність керівника колективу, і відповідність займаним посадам інших посадових осіб, і наявність чи відсутність неформального лідера тощо. Все це впливає на рівень доброзичливості в колективі і, в кінцевому рахунку, на здатність організації ефективно працювати та розвиватися.

Своєрідність конфліктогенної складової організаційних відносин першочергово пояснюється відносно закритим чи навіть «замкнутим» середовищем, в якому розвивається міжособистісна взаємодія, а також приблизно однаковим освітнім та професійним рівнем учасників конфліктної взаємодії. Так званий «базовий конфлікт» у даному середовищі стосується неоднакових тлумачень та інтерпретацій суспільної взаємодії в процесі досягнення спільної мети. Відтак, конфлікт в організації відзначається чіткими межовими характеристиками, адже його учасники змушені сумісно виконувати певні посадові обов'язки та мають менше можливостей, образно кажучи, «відійти в сторону». Як стверджує Н. Смелзер, «культура не лише укріплює солідарність між людьми, але водночас складає й причину конфліктів всередині групи та між ними» [7, с. 48].

Основними видами організаційних (адміністративних) конфліктів є: міжособистісні (вертикальні чи горизонтальні); міжгрупові (між структурними підрозділами, групами співробітників в одному підрозділі, керівництвом організації та персоналом, адміністрацією та профспілкою) та складні конфлікти за критерієм «особистість»-«група» (між керівником і колективом, між рядовим співробітником та колективом). До вже традиційних конфліктогенних напрямків в організації додаються і конфлікти за параметрами індивідуалізм/колективізм, дистанціювання від влади та наближення до влади, тяжіння до невизначеності чи уникнення невизначеності тощо. Не випадково Л. Крісберг визначає конфлікти як «складне явище, що включає



безліч спірних питань і сторін, і кожна сторона водночас залучена також у безліч конфліктів» [8, с. 27–28].

Водночас інституції публічної служби видаються оптимальним середовищем для застосування різноманітних координуючих та регулюючих механізмів. Дійсно, для регулювання якогось середовища засобом застосування певних механізмів необхідно враховувати деякі обов'язкові передумови. Це, зокрема, складність явища та його системність, наявність й узгодженість організації його компонентів, спроможність системи до динамічної та цілеспрямованої діяльності. Всі окреслені параметри якраз і властиві інституціям публічної служби.

Слід також враховувати, що цивілізоване протікання та розв'язання організаційних конфліктів значною мірою залежить від загальної культури конфлікту та розповсюдження конфліктологічних знань. Дійсно, інколи конфлікти породжуються не об'єктивними причинами, а так званою «конфліктологічною парадигмою», тобто теоретичною та мотиваційною установкою на конфлікт. В. Дудченко, наприклад, вважає, що, вводячи все нові і нові поняття, плодячи все нові і нові концепції, все більшою мірою розчленовуючи ці процеси в рамках однієї і тієї ж (конфлікто-логічної) парадигми, насичуючи цими побудовами різні видання і масову інформацію, самі конфліктологи, по суті, створюють конфліктну соціальну реальність [9, с. 53].

Управління організаційними конфліктами відзначається гармонійною сукупністю методів та підходів, а також особливостями їхнього забезпечення та реалізації. Найперше, за нашою оцінкою, слід приділити належну увагу соціокультурному, соціокомунікативному, ціннісно-орієнтаційному, правовому, організаційному та інноваційному механізмам.

*Соціокультурний механізм*, проектуючись на системні характеристики об'єкта, має сприяти налагоджуванню гідної взаємодії учасників організаційних відносин та «навколишнього середовища». Такий механізм має узгоджуватися з вимірами системи як складного соціокультурного явища, сприяючи вдосконаленню управлінської дії «на вході» та «на виході» відносно автономної системи. За допомогою зазначеного механізму видається можливим подолати і крайнощі так званого методологічного холізму, узгоджуючи рівні загальної та корпоративної культури, а також не допускаючи автоматичного перенесення проблем «вулиці» на внутрішньоорганізаційне середовище.

*Соціокомунікативному механізму* властива більша міра акцентування уваги на технологічних характеристиках, а також на конкретних зв'язках усіх учасників конфліктної взаємодії. Реалізація зазначеного механізму зосереджується в тих засобах, зв'язках і завданнях, які забезпечують належну циркуляцію інформаційних і комунікаційних потоків (насамперед, всередині даної організації, але також і у сфері стосунків з «отоочуючим середовищем»). Недооцінювання або навіть ігнорування зазначеного механізму загрожує приховуванням чи навіть заморожуванням конфліктних

ситуацій в колективі.

*Ціннісно-орієнтаційний механізм* позначається складною сукупністю стійких переконань та позитивних орієнтацій соціуму, окремих угруповань та конкретних індивідів. Якраз у руслі реалізації зазначеного механізму формуються ціннісні орієнтири та соціокультурні переконання. Все це, звичайно ж, стосується не лише усього соціуму, але і конкретного організаційного середовища. При цьому слід враховувати, що організаційна культура відзначається значною динамічністю, а це надає значні можливості для її розвитку та вдосконалення. Основними засобами формування та розповсюдження культури в організації, за оцінкою фахівців, є звичаї, символи, а також історія організації (додатково з цього приводу див.: [10, с. 47]).

У руслі *правового механізму*, яким охоплюються правові норми та правовідносини, видається можливим забезпечити нормативну основу для вдосконалення організаційної взаємодії (у даному відношенні важливо дотримуватися принципу верховенства права, а також вирізняти норми найвищої юридичної сили та підзаконні акти, матеріальне та процесуальне право, правову статистику чи «правове поле», та правову динаміку чи діяльність в рамках «правового поля»). Для налагоджування ефективної організаційної взаємодії слід також приділяти належну увагу локальним нормативним актам, що відображають та «формалізують» специфіку відносин у даному колективі.

Не слід нехтувати і ресурсом «природного правосуддя», яке у тлумаченні К. Пейджа базується на праві бути вислуханим, презумпції невинуватості, праві бути вислуханим тощо [11, с. 20].

За критеріями *організаційного механізму* увага в управлінні конфліктами переноситься на сукупність засобів та способів, спрямованих на узгодження цілей та функцій організації, а також на раціоналізацію зв'язків між її структурними підрозділами. Якраз за допомогою зазначеного механізму слід узгоджувати інтереси окремих структурних підрозділів, а також віднаходити ефективні засоби врегулювання так званих «горизонтальних» конфліктних ситуацій. До того ж, повноцінне застосування наведеного механізму дозволяє уникнути проблемних характеристик категорії «інституційний механізм», яка у своїй суті позначає приблизно однакові регулятори, але водночас змушує дослідників відповідати на додаткові питання щодо відмінностей між «інститутами» та «інституціями».

*Інноваційний механізм* позначається створенням та забезпеченням належних умов для розвитку та вдосконалення організації, відмови від рутинних та неефективних методів управління організаційним процесом. Якраз на основі зазначеного механізму видається можливим впроваджувати в діяльність організації результати науково-дослідницької роботи, а також активізувати пошуки ефективної організаційної моделі.

Водночас слід враховувати, що кінцевою метою розв'язання конфлікту є не відверта перемога однієї з сторін («гра з нульовою сумою»), а

віднаходження певного компромісного та консолідуючого рішення, яке має принаймні частково задовольняти інтереси усіх учасників конфліктної взаємодії («гра з ненульовою сумою»).

Механізми державного управління, згідно з тлумаченням О. Радченка, можна класифікувати за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо [12, с. 24]. У даному ж разі найбільш ефективним слід визнати сукупність внутрішньоорганізаційних механізмів, які відзначаються комплексними характеристиками і оптимально узгоджуються з суб'єкт-суб'єктним тлумаченням державного управління. Якраз на основі детально опрацьованих механізмів видається можливим обрання загальних підходів, визначення різних форм та моделей, створення сприятливого психологічного клімату, застосування конкретних технологій та інструментів управління конфліктами в інституціях публічної служби.

**Висновки.** Отже, управління організаційними конфліктами за допомогою механізмів відзначається низкою позитивних якостей. Це, зокрема, чітке розуміння проблеми, яка потребує реагування, а також визначення шляхів та засобів розв'язання конфліктної ситуації. Управління конфліктною взаємодією першочергово має здійснюватися за допомогою соціокультурного, соціокомунікативного, ціннісно-орієнтаційного, правового, організаційного та інноваційного механізмів. На зазначеній основі виявляється органічний взаємозв'язок окремих конфліктологічних домінант, а також з'ясовується сукупність управлінських дій щодо впливу на процес протікання та розв'язання конфлікту.

### Список використаних джерел

1. Дорохова А. В. Разрешение конфликтов : учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений / А. В. Дорохова, Л. И. Игумнова, Т. И. Привалихина. – М. : Издательский центр «Академия», 2008. – 192 с.
2. Лукин Ю. Ф. Конфликтология : управление конфликтами : Management of the conflicts : учеб. для вузов / Ю. Ф. Лукин. – М. : Академический Проект ; Гаудеамус, 2007. – 799 с. (Gaudeamus ; Фундаментальный учебник).
3. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
4. Реген В. Управление комплексным развитием предприятия / Вернер Реген, Елена Ткаченко. – СПб. : Изд-во Вернера Регена, 2006. – 256 с.
5. Шило И. Н. Конфликт как предмет социологии организаций / И. Н. Шило // Социс. – 2000. – № 10. – С. 27–30.
6. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Герберт А. Саймон ; пер. з англ. [Р. Ткачука]. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
7. Смелзер Н. Социология / Нейл Смелзер ; пер. с англ. – М. : Феникс, 1994. – 688 с.

8. Крисберг Л. Мирозидание, мирозохранение и разрешение конфликтов / Л. Крисберг // Социс. – 1990. – № 11. – С. 27–28.
9. Дудченко В. С. Онтогенез конфликта (к методологии исследования) / В. С. Дудченко // Социс. – 1996. – № 10. – С. 53–58.
10. Древаль Ю. Д. Конфліктний потенціал організаційної культури / Ю. Д. Древаль // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. праць. – Херсон, 2012. – Вип. 2 (7). – С. 44–48.
11. Пейдж К. Конфликты и переговоры. Практическое руководство для менеджеров / К. Пейдж ; пер. с англ. Ю. В. Погореловой. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1997. – 192 с.
12. Радченко О. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / Олександр Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – № 3 (15). – С. 19–25.

---

---

**УДК 351.82: 339**

*Івашова Л. М., д.держ.упр., проф., УМСФ,  
Шатрова К. І., аспірант, УМСФ*

## **ВПЛИВ ПОКАЗНИКІВ ЗЕД НА РОЗВИТОК ТРАНСПОРТНО-ЛОГІСТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*Розширення географії та структури міжнародної торгівлі вимагає відповідного розвитку транспортно-логістичного забезпечення. Особливо актуальною ця проблема є для України, яка географічно знаходиться на перехресті міжнародних транспортних коридорів. Основні проблеми та пропозиції щодо вдосконалення транспортно-логістичної системи України в умовах європейської інтеграції висвітлено в даній статті.*

**Ключові слова:** транспортне забезпечення, логістика, транспортно-логістична система, міжнародні транспортні перевезення, експорт, імпорт, транзит.

*Expanding the geography and the structure of international trade requires a corresponding development of transport and logistical support. Especially this problem is actual for Ukraine, which is geographically located at the crossroads of international transport corridors. The main problems and proposals to improve transport and logistics system in Ukraine in terms of European integration highlighted in this article.*

**Keywords:** transportation, logistics, transport and logistics system, international transportation, export, import, transit.

**Постановка проблеми.** Світова практика ведення бізнесу характеризується високим рівнем інтеграції та організації бізнес-процесів, пов'язаних з обслуговуванням вантажного потоку, між усіма ланками транспортно-логістичного ланцюга за логістичними принципами «від дверей до дверей», «точно в строк» та «оптимальні витрати». Вступ України до Світової організації торгівлі, а також підписання угоди про Асоціацію до ЄС обумовлюють необхідність модернізації всієї транспортної галузі країни для її подальшої інтеграції до міжнародних, а насамперед до європейських, транспортно-логістичних систем. Як свідчить світовий досвід, найбільш ефективний напрямок розвитку транспортного сектору України може бути реалізований шляхом подальшого розвитку транспортно-логістичної системи країни, яка забезпечує взаємодію всіх учасників транспортно-розподільчого процесу в організаційно-економічному, технічному, технологічному та інформаційному аспектах під час руху вантажних потоків до кінцевих споживачів, а також дозволяє зайняти конкурентоспроможні позиції на міжнародних ринках транспортно-логістичних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні проблеми формування транспортно-логістичних систем глибоко проаналізовані багатьма зарубіжними вченими, серед яких Д. Бауерсокс, Д. Клосс, Д. Ламберт, С. Ленглі, К. Мельцер, І. Шнайдер та ін. Концептуальні засади функціонування і розвитку транспортних та логістичних систем, транспортних коридорів та інфраструктури, а також розвитку транзитного потенціалу країни визначені в наукових роботах Є. Крикавського, М. Григорак, М. Мальського, Н. Чухрай, В. Щелкунова та ін. Дослідженню транспортно-логістичних систем як ефективного інструменту розвитку економіки країни присвячені наукові праці Л. Міротіна, Д. Неруша, С. Резера, В. Сергєєва, А. Сміхова, Т. Сирийчика, Т. Маселко та ін. Однак, зважаючи на те, що вітчизняна транспортно-логістична система є невід'ємною часткою відповідної міжнародної системи, поглиблення європейської інтеграції України ставить нові проблеми розвитку транспортно-логістичних зав'язків і вимагає подальших наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – встановити вплив зовнішньоекономічних показників на розвиток та ефективне використання транспортно-логістичної системи України й визначити основні чинники, що сприятимуть її інтеграції до Європейської транспортно-логістичної системи.

**Виклад основного матеріалу.** У міжнародних товаро-економічних відносинах особливе місце приділяється транспорту, а саме транспортній логістиці. Саме транспортна логістика є кінцевою ланкою виробничого ланцюга, що здатна забезпечити доставку виробленого продукту до споживача.

Від того наскільки ефективним буде транспортно-логістичне забезпечення основних галузей економіки залежить собівартість товарів, рівень цін при їх реалізації, а отже й їх здатність забезпечити потреби покупців. Тому однією з головних цілей, що постають перед перевізниками є здешевлення

собівартості перевезень й підвищення їх економічної ефективності.

На сьогодні для досягнення цієї цілі транспортна логістика має вирішити такі завдання:

- вибір виду та типу транспортних засобів, що здатні забезпечити ефективне перевезення вантажів;
- спільне планування транспортного процесу зі складськими і виробничими підрозділами зацікавлених сторін;
- спільне планування транспортних процесів на різних видах транспорту (у випадку змішаних перевезень);
- забезпечення технологічної єдності транспортно-складського процесу;
- визначення раціональних маршрутів та графіку доставки вантажів.

Цілям логістики відповідають такі прогресивні способи перевезень, як пакетні, контейнерні, комбіновані.

Транспортна логістика координує економічні інтереси відправника, транспортного підприємства та одержувача на базі створення комплексних транспортно-логістичних систем, при яких рухомий склад виробників, споживачів і транспортників використовується кооперовано.

Виходячи з досвіду країн з високим рівнем економіки, використання транспортно-логістичних систем дозволяє зменшити загальні логістичні витрати приблизно на 12-35 %, транспортні витрати на 7-20 %, а витрати на навантажувально-розвантажувальні роботи на 15-30 %, а також форсувати швидкість обігу матеріальних ресурсів на 20-40 % та спростити їх запаси на 50-200 %.

Зазначена нижче інформація є свідченням того, що одним з вагомих чинників економічного зростання є створення інтегрованих транспортно-логістичних систем, що охоплюють окремі країни та регіони, що в свою чергу впливає на розвиток зовнішньоекономічних відносин країн.

Транспортно-логістична система – це інтегрована сукупність суб'єктів транспортно-логістичної діяльності та об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури, що взаємодіють між собою з метою оптимізації руху вантажопотоків «від дверей до дверей» за мінімальними витратами на максимально вигідних умовах[1]. Також необхідно зазначити, що транспортно-логістична система, як і будь-яка інша система складається з конкретних підсистем, а саме такі як: транспортно-постачальницьку, транспортно-складську, транспортно-логістичного обслуговування та управління, інтегрованої інформації та транспортно-логістичних рішень, а також транспортно-збутову.

На розвиток та формування транспортно-логістичної системи України (ТЛСУ) має важливе значення окремі макроекономічні показники (ВВП, структура експорту та імпорту товарів та ін.) та статистичні дані діяльності транспортного сектору країни [2]. Проаналізуємо кожен із факторів.

Згідно аналізу офіційних даних Державного комітету статистики [3] обсяги внутрішнього валового продукту (ВВП) України в період з 2010 року по другий квартал 2015 року (данні за 2014 та 2015 рік зазначались без урахування

тимчасово окупованої території АРК і м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції) мають характер зростання (рис. 1).

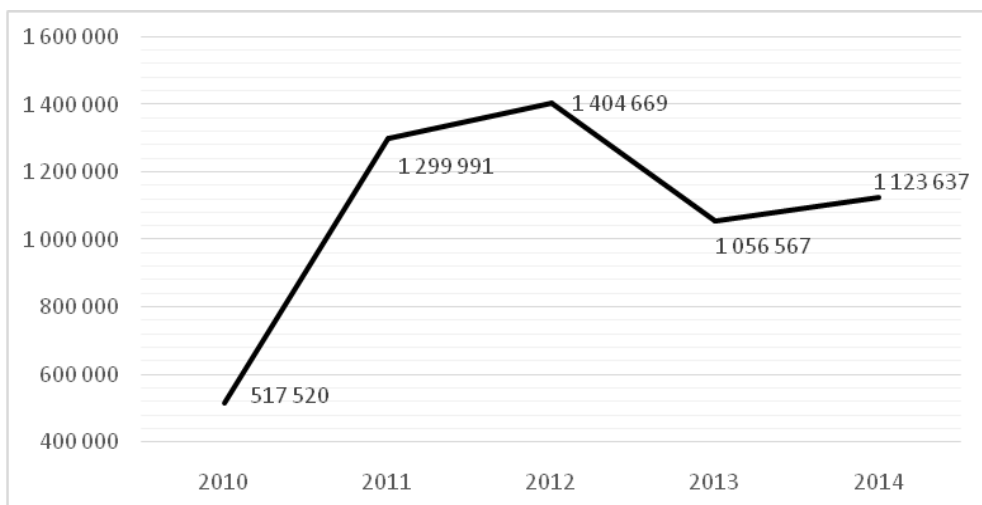


Рис. 1. Динаміка показників ВВП за роками у млн. грн., [3]

Проаналізувавши географічну структуру експорту та імпорту товарів України за 1996 р. – 2014 р. визначено, що найбільше зростання експортованих та імпортованих товаропотоків спостерігається у 2008 р., що в грошовому еквіваленті складає 66967,3 та 85535,3 млн. дол. США відповідно (рис. 2–3). Встановлено, що найбільші обсяги експорту та імпорту припадають на інші країни світу та СНД.

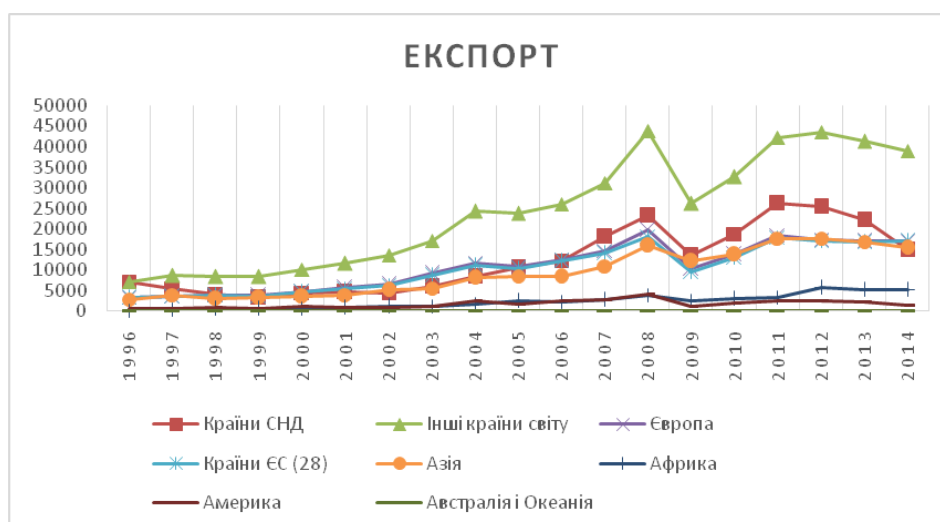


Рис. 2. Географічна структура експорту товарних потоків України за регіонами світу, [3]

Невід’ємним чинником впливу на розвиток та формування транспортно-логістичної системи України є товарна структура зовнішньої торгівлі. Цей чинник показує які групи імпортованих або експортованих товарів перевозилися. А отже ці показники є важливими при плануванні перевезень різними видами та типами транспорту залежності від ефективності їх використання для тих чи інших вантажів.

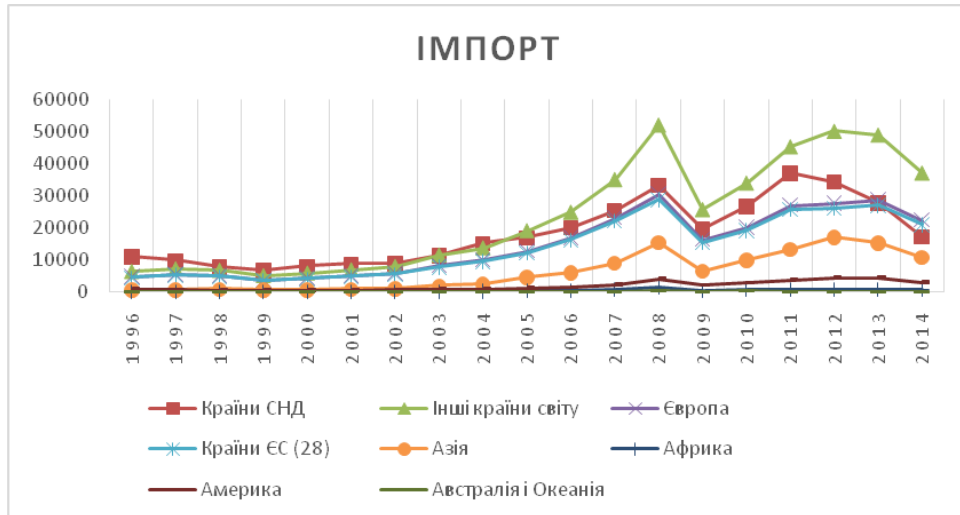


Рис. 3. Географічна структура імпорту товарних потоків України за регіонами світу, [3]

Після проведення аналізу офіційних даних Державного комітету статистики стосовно товарної структури зовнішньої торгівлі (товари було впорядковано за кодом та назвою згідно з УКТЗЕД) за січень – серпень 2015 року (дані вказано без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції) можна зробити висновок, що найбільш імпортованою є група V. Мінеральні продукти, а щодо експорту – XV. Недорогоцінні метали та вироби з них (рис. 4).

Транспортна мережа України є досить розвиненою, та включає усі види транспорту. А обсяги транзитних перевезень вантажів різними видами має невід’ємний вплив на розвиток транспортно-логістичної системи України. В доказ представимо гістограму динаміки обсягів транзитних перевезень вантажів різними видами транспорту 2004 – 2014 р. представлена на рис. 5.

Після аналізування статистичних даних встановлено, основні вантажопотоки припадають на автомобільний (61,13 %), залізничний (20,8%) та морський транспорт (0,16%). Підкреслимо, що на авіаційний 0,004 %. Як показують дані рис. 6, у 2014 році порівняно з 2013 роком є певне спадання показників на 239265 тис. тон., але в цілому показники мають тенденцію зростання.



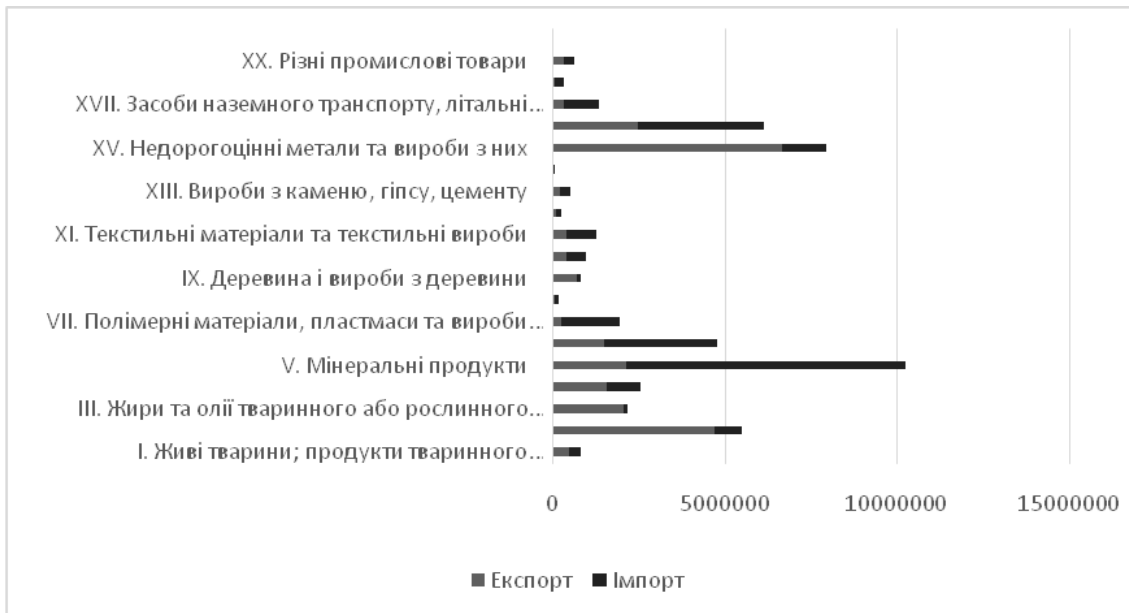


Рис. 4. Товарна структура зовнішньої торгівлі за січень – серпень 2015 року у тис.дол. США, [Джерело: 3]

Проведення дослідження факторів, які впливають на розвиток транспортно-логістичної системи України свідчить про значне зростання обсягів імпорتنих, експортних та транзитних вантажів в останні роки, що є чинником для розвитку транспортно-логістичної системи в сфері транзитного бізнесу та подальшої інтеграції у Європейську транспортно-логістичну систему.

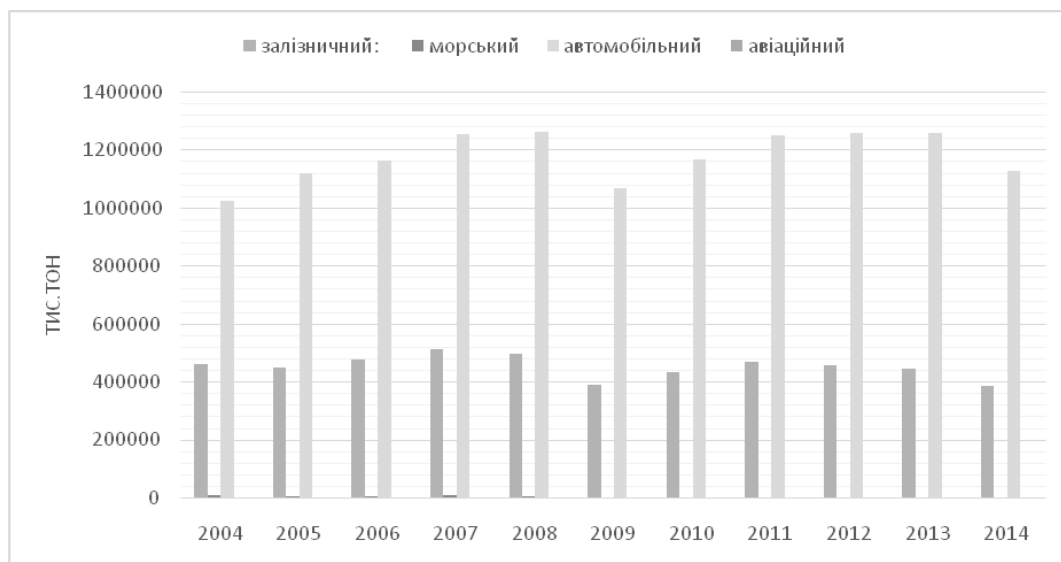


Рис. 5. Динаміка обсягів перевезень транзитних вантажів транспортом України за 2004 – 2014 рр., [3]

Відомо, що на сучасному етапі європейська інтеграція є одним з основних пріоритетів української державної політики. Проте транспортно-логістична система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам Європейського Союзу й відзначається суттєвим відставанням щодо інфраструктури, обладнання й норм. Варто підкреслити, що інтеграційні процеси транспортного комплексу України не мають обмежуватися лише його адаптацією до вимог та стандартів ЄС, а також вимагають застосування методичних підходів до організації управління розвитком транспортних систем, що ґрунтуються на концептуальних засадах логістики.

У проектах єврологістики важливе місце відводиться Україні в силу її надзвичайно вигідного транзитного положення. Це підтверджує найбільш високий серед країн Європи транзитний рейтинг (3,15 балів – розрахунок британського інституту Rendell). Визначаються наступні напрямки участі України у Європейській транспортно-логістичній інтеграції:

- Пан'європейські транспортні коридори (ПЕК; англ. PEC);
- Трансконтинентальні транспортні коридори (ТКТК; англ. TCTC);
- Пан'європейські транспортні зони (PETrA);
- Міжнародні логістичні термінали або центри (МЛТ; англ. ILT).

Загальна схема інтеграції України у Європейську транспортно-логістичну систему наведено на рис. 6.

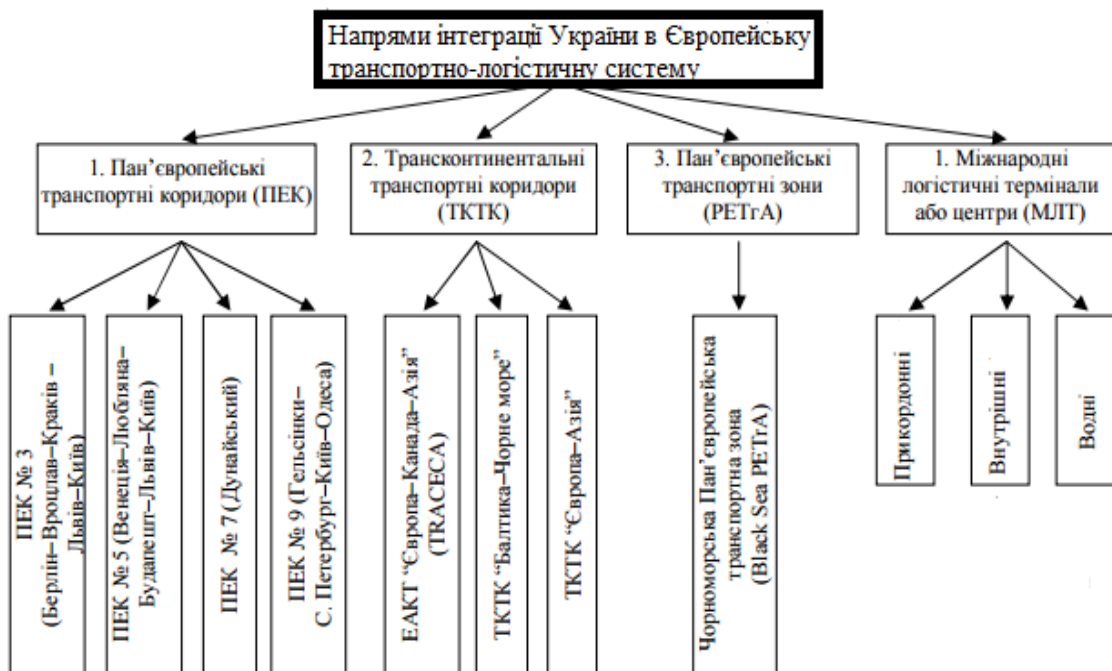


Рис. 6. Напрями інтеграції України в Європейську транспортно-логістичну систему

На сучасному етапі збільшення обсягів міжнародного транзиту територією України може стати важливим фактором стабілізації та структурної перебудови її економіки. При цьому слід врахувати, що транзит, на відміну від експорту транспортних послуг, більш ефективним, так як інвестиції у цю сферу транспортної діяльності дають більш швидку віддачу.

Виходячи із нижче зазначеного система має бути більш відкритою для входження нових транспортних компаній, повинно проводитися залучення приватного капіталу та розвиток конкуренції в усіх видах транспорту, все це підвищить ефективність транспортно-логістичної системи. Для цього варто використовувати досвід інших країн щодо відкриття ринків транспортно-логістичної системи для приватного капіталу [4].

Створення ефективної транспортно-логістичної системи в Україні на думку Т. Сирийчик [5] дозволить вирішити такі важливі проблеми:

1) комплексне транспортно-логістичне обслуговування під час руху вантажного потоку «від дверей до дверей»;

2) упровадження ефективних логістичних схем доставки вантажу (інтермодальних, мультимодальних);

3) мінімізація загальних логістичних витрат упродовж повного ланцюга доставки вантажу;

4) формування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесами транспортно-логістичного обслуговування та ін.

У розвиток вище викладеного вважаємо, що сучасна структура транспортно-логістичної системи України має складатися з п'яти рівнів логістичної взаємодії, а саме:

1-й рівень: взаємодія об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури (термінальні та вантажні комплекси, складські господарства, підприємства різних видів транспорту та транспортно-логістичного сервісу тощо);

2-й рівень: транспортно-логістичні центри місцевого, регіонального та міжнародного призначення;

3-й рівень: регіональні транспортно-логістичні системи;

4-й рівень: транспортно-логістичні кластери;

5-й рівень: інтегрована транспортно-логістична система України (підсистема економічної системи країни та міжнародних транспортно-логістичних систем).

Думається, що саме така багаторівнева структура здатна забезпечити потреби бізнесу в транспортних перевезеннях, підвищить ефективність функціонування транспортно-логістичної системи та дозволить їй швидко й безболісно інтегруватися до відповідної європейської системи.

**Висновки.** За результатами дослідження показників структури та динаміки зовнішньоекономічної діяльності запропонована багаторівнева транспортно-логістична структура взаємодія учасників транспортного про-

цесу. Така взаємодія на думку авторів здатна забезпечити потреби бізнесу у транспортних перевезеннях. Це підвищить ефективність функціонування транспортно-логістичної системи та дозволить їй швидко й безболісно інтегруватися до відповідної європейської системи.

Загалом на основі проведеного дослідження встановлено, що оптимальним напрямком розвитку транспортної галузі України є формування багатопрофільної та багатофункціональної інтегрованої транспортно-логістичної системи країни. Запропонований підхід до розвитку транспортно-логістичної системи України забезпечить:

- інтегрування вітчизняного транспортного комплексу до міжнародної транспортно-логістичної системи шляхом забезпечення їх ефективної взаємодії;
- задоволення потреби споживачів транспортно-логістичних послуг за рахунок гармонізації їх інтересів з інтересами всіх учасників транспортно-розподільчого процесу;
- сприяння реалізації ефективної транспортної політики на основі раціонального розподілу інвестиційних коштів держави та приватного сектору;
- створення гнучкої тарифної політики на різних видах транспорту з метою збільшення транзитних вантажних потоків через територію України на основі формування оптимальних схем доставки вантажу.

Створення й функціонування такої системи буде ефективною лише за умови активної державної підтримки й нормативно-правового регулювання розвитку транспортно-логістичного забезпечення національної економіки, що може бути предметом наступного дослідження.

### Список використаних джерел

1. Сергеев В. И. Логистика в би знесе : учебник / В. И. Сергеев. – М. : ИНФРА. – М., 2001. – 608 с.
2. Кородюк И. С. Региональные транспортно-логистические системы: Проблемы формирования и развития: Монография / И. С. Кородюк, Т. А. Прокофьева, В. И. Сергеев. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2003. – 328 с.
3. Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Маселко Т. Є. Проблеми управління транспортно-логістичними системами України та перспектив розвитку в контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. Є. Маселко, С. Г. Шевченко. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvnltsu/17\\_2/301\\_Maselko\\_17\\_2.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltsu/17_2/301_Maselko_17_2.pdf).
5. Сирийчик Т. та ін. Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу [Електронний ресурс] // Т. Сирийчик та ін. [за ред. Марчіна Свенціцькі]. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – 102 с. – Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/en\\_76033Transport\\_System\\_Reform\\_Jun2010.pdf](http://www.undp.org.ua/files/en_76033Transport_System_Reform_Jun2010.pdf).

*Карпеко Н. М., здобувач, НУЦЗУ*

## **ЗАСТОСУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ**

*У статті проаналізовано застосування економічного механізму державного реформування середньої освіти. Дослідження організаційно-економічного механізму в загальній середній освіті придбаває особливу актуальність в наші дні, коли не припиняються спори з приводу реформи (чи модернізації) системи освіти. Вони ведуться як серед управлінців (не лише системи освіти), так і в академічних кругах.*

**Ключові слова:** *економічний механізм державного реформування, середня освіта, реформування освіти.*

*The article analyzes application of economic mechanism of state reforming of secondary education. Research of organizational and economic mechanism in common secondary education today acquires special urgency, when did not stop disputes over the reform (or upgrading) of education system. They conducted among executives (not just the education system) and in academic circles.*

**Keywords:** *economic mechanism of state reform, secondary education, education reform.*

**Постановка проблеми.** Перехід до постіндустріального суспільства, заснованого на інформаційних технологіях, кардинально підвищує вимоги до якості людського капіталу. Освіта стає найважливішим чинником, що визначає як успішність діяльності підприємства, так і рівень розвитку країни. В результаті інформаційної революції міняються вимоги суспільства до системи освіти. Тому потрібна адекватна відповідь на ці вимоги, тобто адаптація системи освіти до роботи в умовах постіндустріального суспільства. Вхідження в постіндустріальне суспільство припускає створення постіндустріальної системи загальної середньої освіти, що динамічно розвивається, яка використовуватиме сучасні методи і досягатиме мети майбутнього. У сучасних умовах потрібно індивідуалізувати процес навчання і підвищити його ефективність. Ці вимоги може реалізувати дистанційна освіта із застосуванням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій. Зросте роль педагогічних колективів, оскільки створення сучасних освітніх технологій є справою колективу людей, що спеціалізуються на різних аспектах освітнього процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Не дивлячись на те, що проблема вивчення організаційно-економічного механізму в освіті в умовах

сучасної України є актуальною, в науковій літературі з державного управління представлена невелика кількість робіт, присвячених цій проблемі. Найчастіше досліджуються окремі аспекти економічного механізму у вищій освіті, а організаційно-економічний механізм в загальній середній освіті вивчається, як правило, лише побічно, в рамках педагогічних досліджень. Сучасний етап вивчення цієї проблематики характеризується розглядом особливостей становлення і державного реформування системи середньої освіти. До таких досліджень належать роботи [1, 2, 3, 4].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати застосування економічного механізму державного реформування середньої освіти в процесі реформування галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Для того, щоб вірно сприймати, аналізувати і оцінювати інформацію, людина повинна мати достатній інтелект і необхідний комплекс знань. Усе це закладається саме на рівні загальної середньої освіти, що пред'являє усе більш високі вимоги до загальноосвітніх установ.

Об'єктивні інтереси держави, що динамічно розвивається, базується на принципах демократії, полягають в підвищенні інтелектуального рівня населення, у зростанні людського капіталу. Інакше приречене на деградацію суспільство не зможе перейти на новий постіндустріальний етап розвитку. Проте правлячій еліті, яка не замислюється про майбутнє країни і керується своїми найближчими особистими інтересами, може бути вигідно понизити інтелектуальний рівень розвитку населення, оскільки інформоване високоосвічене суспільство здатне критично оцінювати рішення еліти і протистояти їм.

Західні дослідники і висунули принципи пріоритетності освіти, що сприяло переходу держав до постіндустріального суспільства і стійкого економічного зростання. У західній економічній теорії описані замкнуті круги убогості. Потрапивши в них, країна все нижче опускається до відносного рівня розвитку. Б. Кналл описав круг відсталості пов'язаний з відсталістю освітніх установ.

Відстала економіка не дозволяє виділити достатні асигнування для розвитку освітніх установ і професійної підготовки і перепідготовки кадрів. Нерозвиненість освітніх установ загальної і професійної освіти обумовлює низький рівень кваліфікації робочої сили, постійну нестачу фахівців, що не дає можливості підвищити продуктивність праці. А невисокий рівень продуктивності праці та повільні темпи його зростання є головною причиною відсталості економіки. Слід зазначити, що відсутність необхідного рівня освіти, як правило, передається з покоління в покоління, посилюючи тяжке положення багатьох сімей. Діти малоосвічених батьків найчастіше вчать меншу кількість років, чим діти з освіченіших сімей. Крім того, в період дорослого життя вони, не маючи відповідних навичок, не продовжують навчання. В результаті

їх рівень вченості ще сильніше знижується в порівнянні з дітьми з освічених сімей і вони не можуть розраховувати на високооплачувану роботу, що позначається на їх добробуті, а потім передається і їх дітям. Фактично це також замкнутий круг бідності, що передається в результаті низького рівня освіти з покоління в покоління. Розімкнути цей круг може саме держава [3].

Тому на фінансування системи освіти в розвинених країнах перестають дивитися як на даремну витрату засобів, приходячи до розуміння, що це необхідне капіталовкладення в майбутнє, яке кардинально впливає на баланс сил між країнами. Якщо раніше зарубіжні учені акцентували увагу на прямих і непрямих вигодах освіти для індивідуума і передусім на зростанні довічних прибутків, то сьогодні в розвинених країнах світу признається ключова роль освіти в динаміці економічного розвитку.

Дослідження соціально-економічної природи системи загальної середньої освіти набуває особливу актуальність в наші дні, коли не припиняються дискусії з приводу реформи (чи модернізації) системи освіти. Вони ведуться як серед управлінців (не лише системи освіти), так і в академічних кругах [2, с. 103].

Основні розбіжності торкаються таких напрямів реформування фінансово-економічного механізму системи освіти, як введення єдиного державного іспиту, державних індивідуальних фінансових зобов'язань, зміна статусу освітніх установ, переходу до нормативного фінансування і конкурсного порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців. При цьому основне обґрунтування вказаних проблем лежить в площині ринкових стосунків. Говорячи про модернізацію фінансово-економічного, організаційно-економічного механізму, реформатори фактично пропонують змінити соціально-економічний механізм функціонування системи освіти.

Фахівці відмічають, що "ознаки деградації і занедбаності освіти, освітньої розрухи сьогодні усім очевидні: образлива заробітна плата, старіння вчительського корпусу, низька якість освіти в більшості шкіл, застарілість будівель і дидактичної бази, погіршення здоров'я дітей [1, с. 58].

Ми вважаємо, що рішення проблем модернізації економічних стосунків системи загальної середньої освіти необхідно шукати на принципово іншій парадигмальній основі, що відбиває специфіку системи освіти, але не в координатах "попит-пропозиція". Необхідно передусім враховувати, що витрати на систему загальної середньої освіти по своєму економічному сенсу є інвестиціями, що ведуть до збільшення сукупного людського капіталу країни. Саме виходячи з цього слід оцінювати їх ефективність.

Діалектичний розгляд нового економічного ресурсу - знань, виробництвом відтворенням яких займається система загальної середньої освіти, дозволив нам виділити наступні іманентні властивості знань як

особливого економічного ресурсу [4]:

- характер знання як громадського блага;
- достаток, "нерідкість" знань;
- можливість існування локального дефіциту знань;
- незменшення у міру використання;
- невідчужуваність;
- несуперництво в споживанні;
- безповоротність передачі знань;
- дифузія;
- залежність знань від часу (миттєве поширення і швидке застарівання);
- неможливість об'єктивної оцінки знань до їх отримання);
- слабка залежність між вкладенням знань (і інших видів ресурсів)

у виробництво нових знань і результатом;

- варіативна використання.

Ураховуючи особливу соціально-економічну природу системи освіти, а також становлення нової економіки знань, слід підкреслити, що розвиток економіки знання неможливий за наявності соціальних бар'єрів або дискримінації при доступі до засобів придбання знань. Економіка знання припускає наявність вільного доступу до інформації, до знань. Саме це забезпечує зростання загального обсягу знань країни, планети, у тому числі і появу нових технологій і підвищення загального рівня життя. На нашу думку, головним критерієм соціально-економічного розвитку держави в постіндустріальній економіці є доступні для усіх можливості придбавати, застосовувати і нарощувати знання.

Західні економісти розглядали результати діяльності системи освіти як товар, що має багатоцільове призначення: інвестиційне, споживче, соціальне тощо. Одні з них нічим не відрізняли товар системи загальної середньої освіти від інших товарів: Т. Мальтус, Р. Лоу і Р. Вайленд [5, с. 34] вважали, що до освітніх установ застосовані усі закони ринку, у тому числі і принципи вільної конкуренції з усіма витікаючими наслідками. Дж. Милль же вважав, що уряд в цих питаннях не може ґрунтуватися тільки на ринкових стосунках, оскільки споживачі освітніх послуг, як правило, некомпетентні в судженнях про якість такого специфічного товару. Саме у сфері освіти, напевно, найяскравіше проявляються ознаки неефективності ринкових механізмів, названі Д. Міллем як "безсилля ринку".

Проти вільного підприємництва в цій області були висунені переконливі аргументи Ж. Сеєм, Дж. Маккуллохом, Г. Суїджиком, А. Маршаллом та ін.[2, с. 101]: освітні установи приносять користь не лише тим, хто безпосередньо несе витрати на здобуття освіти, і дають не лише економічні, але також соціальні результати, що приносять користь суспільству. Зовнішній результат, на думку цих економістів, належить суспільству в цілому, тому державі необхідно фінансувати систему



освіти, тим більше що тільки держава здатна гарантувати необхідний мінімум якості освіти. Підхід цих економістів до специфічної ролі стосунків у сфері освіти дає цінні методологічні ідеї в дослідженні проблем системи загальної середньої освіти, процесу надання освітніх послуг і їх оплати.

Відомі вчені обгрунтовано вважають, що освіта, як і багато інших людських цінностей, не може бути об'єктом торгу. Багато фахівців як основний економічний механізм системи освіти розглядають ринок освітніх послуг, роблячи висновки про те, що розвиток системи освіти залежить передусім від збалансованості попиту і пропозиції на ринку освітніх послуг [5, с. 67]. При цьому само поняття "Освітня послуга" трактується авторами по-різному. Одні дослідники під освітньою послугою розуміють саму освіту, а економічні стосунки в цій сфері прирівнюють до стосунків покупців і продавців. Інші вважають освітніми послугами власне освітній процес і послуги, йому супутні: забезпечення підручниками і навчальними посібниками, зміст навчальних приміщень і засобів навчання тощо.

**Висновки.** Таким чином, зроблений аналіз показує, що держава зобов'язана оплачувати повністю освітні послуги, фінансуючи освітні установи. З урахуванням загальноосвітніх тенденцій підвищення значення бюджетного фінансування освітніх установ необхідно розвивати в першу чергу державний ринок освітніх послуг. Необхідно враховувати що бюджетне фінансування було і залишається найважливішим джерелом фінансування системи загальної середньої освіти.

У той же час, держава в ряді випадків повинна замінити ринок, здійснюючи субсидування системи загальної середньої освіти, впроваджуючи квазіринкові механізми. Без елементів ринкових стосунків економічні відношення системи загальної середньої освіти в умовах ринкової економіки виявляються неповноцінними, спотворюючи реальну цінність освітніх послуг і не забезпечуючи належної компенсації витрат (у тому числі і людських ресурсів) освітніх установ. Проте впровадження елементів ринкових стосунків повинне супроводжуватися комплексом заходів, спрямованих на забезпечення загальнодоступності і безкоштовності загальної середньої освіти. Потрібне дотримання оптимального балансу між економічною і соціальною ефективністю.

### **Список використаних джерел**

1. Андрощук А.Г. Освіта у країнах європейської спільноти: структура і управління / А.Г. Андрощук // Проблеми науки. – 2000. – № 8. – С. 54–60 ; № 9. – С. 54–59.
2. Байкова О.М. Концептуальные основы государственной политики в области образования и экономические границы его коммерциализации / О.М. Байкова // Экономика образования. – 2007. – № 1. – С. 98–110.

3. Бесчастний В.М. Розвиток інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою [Електронний ресурс] / В.М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

4. Вакарчук І.О. Пріоритетні питання державної політики : [тези виступу міністра освіти і науки України І.О. Вакарчука на засіданні Кабінету Міністрів України 23 квітня 2008 р.] / І.О. Вакарчук // Освіта. – 2008. – 23–30 квітня (№ 17). – С. 2.

5. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : наук-метод. посіб. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.

---

---

УДК 378 : 372.77 (477)

*Коврегін В. В., к.техн.н., доц., НУЦЗУ*

### **ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ**

*У статті проаналізовані механізми і науково-методичні принципи організації і вдосконалення економічної підтримки інноваційного розвитку освітньої діяльності вищого учбового закладу і підвищення її ефективності. Розкрито сутність організації інноваційного розвитку вищого навчального закладу, визначено принципи і пріоритети економічної підтримки такого режиму розвитку.*

**Ключові слова:** *механізми державного управління, вищі навчальні заклади, економічна безпека.*

*The article analyzes the mechanisms together with scientific and methodological principles of economic organization and improvement of innovative educational activities of higher educational institution and increase of its effectiveness. The essence of innovation development organization in the university is considered, the principles and priorities of the economic support of the regime are defined.*

**Keywords:** *mechanisms of public administration, higher education institutions, economic security.*

**Постановка проблеми.** Для створення реальних економічних умов розвитку вищих навчальних закладів потрібна трансформація діючої системи їх фінансування за залишковим принципом в режим інвестування. Інвестиційна привабливість вищих навчальних закладів нерозривно пов'язана із

стратегією їх інноваційного розвитку. Стратегію інноваційного розвитку ВНЗ в умовах обмеженості фінансових ресурсів можна здійснити тільки на основі мобілізації цих ресурсів і цільової їх спрямованості на підтримку і стимулювання "інноваційності" викладачів і адміністративного персоналу; здійснення власне інноваційною діяльності; розвиток інноваційного потенціалу ВНЗ.

Проте головна проблема сьогодні полягає в зміні методології економічної підтримки освіти, що припускає відмову від залишкового принципу фінансування і перехід до концепції інвестування освіти. Інтегральною характеристикою інноваційної здатності освітньої установи є його "здатність створювати, сприймати, реалізовувати нововведення, а також своєчасно позбавлятися від застарілого, недоцільного".

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Джерельну основу нашого дослідження склали теоретичні і методологічні принципи організації, державного управління, прогнозування і економіки освіти, що розвиваються в роботах відомих вчених [1, 2, 3, 4, 5].

**Постановка завдання.** Мета статті є аналіз економічних механізмів забезпечення інноваційного розвитку вищого навчального закладу.

**Виклад основного матеріалу.** По визначенню Е. Роджерса, процес сприйняття нововведення складається з ознайомлення з проблемою; аналізу проблеми; пошуку наявних шляхів її рішення; вибору найбільш прийняттого шляху; прийняття наслідків вибору рішення. Підсумками процесу сприйняття нововведення, на думку Е. Роджерса, можуть бути: сприйняття і наступне використання нововведення; повна відмова від нововведення; сприйняття з наступною відмовою від нововведення; відмова від нововведення з наступним його сприйняттям. Успіх сприйняття будь-якого нововведення тісно пов'язаний з інноваційною поведінкою вищих навчальних закладів. Вибір інноваційної поведінки визначається рівнем інноваційності кожного конкретного суб'єкта, його схильності до новаторства, а також рівнем готовності до сприйняття інновацій колективом освітньої установи в цілому [1, с. 10].

З позиції цієї парадигми дослідження інноваційної діяльності, об'єднані зусилля діячів з реалізації нововведень і інноваційний потенціал самої установи формують внутрішній аспект інноваційної здатності установи освіти. Зовнішній аспект визначається характером правової, соціальної і фінансової підтримки інноваційних процесів і інноваційним потенціалом усієї системи вищої освіти.

Для вирішення завдань цього дослідження, пов'язаних з обґрунтуванням принципів фінансової підтримки інноваційного розвитку установ вищої освіти, потрібно опис не лише характерних особливостей інноваційної діяльності, але і основних типів освітніх новацій, що забезпечують такий режим розвитку.

Наприклад, Клименко М. пропонує наступну класифікацію: за типом нововведення, за механізмом їх здійснення і за особливостями

інноваційного процесу [3, с. 115].

У свою чергу, у концепції інноваційних процесів ученого Андрущенко В.П. нововведення класифікується за структурними компонентами інноваційної діяльності: мотиваційному, креативному, технологічному і рефлексії [1, с. 11].

На думку Р.А. Фатхутдинова, основними критеріями класифікації інновацій є: "комплексність набору класифікаційних ознак, що враховуються, для аналізу і кодування інновацій; можливість кількісного і якісного визначення критерію; наукова новизна і практична цінність пропонованої ознаки класифікації". Згідно запропонованим критеріям, Р.А. Фатхутдинов вводить наступні ознаки класифікації новацій: рівень новизни; стадія життєвого циклу; масштаб новизни; галузь господарства, де впроваджується новація; сфера застосування; частота застосування; форма нововведення; вид ефекту, отриманого в результаті впровадження інновації [5, с. 38].

Пропонуючи десять основних ознак класифікації інновацій ("за значимістю; за спрямованістю; за галузевою структурою життєвого циклу; за глибиною змін; з причин виникнення; за предметом у сфері додатку; за мірою новизни; потреб, що по характеру задовольняються; за роллю в процесі виробництва; за масштабами поширення"), дослідник встановлює взаємозв'язок понять інтелектуальний продукт, науково-технічна продукція і інновація. Проте жодна з приведених класифікацій не відповідає на питання про спрямованість освітніх нововведень, взаємозв'язок їх доцільності і ефективності, співвідношення новації і традиції у сфері освіти, впливі інновацій на учасників інноваційного процесу.

Виходячи з принципів інноваційної діяльності у сфері професійної освіти, викладених вище, нами пропонується здійснювати класифікацію нововведень в вищій освіті за наступними ознаками:

- за приналежністю до еволюційної або інволюційної спрямованості розвитку освітньої установи, яка визначається стратегією його інноваційного розвитку. Нововведення можуть бути як прогресивні, так і регресивні (інновація і диверсія);

- за характером впливу на учасників інноваційної освітньої діяльності. Нововведення можуть ділитися як на ті, що розвивають інноваційність викладачів і студентів, сприяючи синхронізації зусиль суб'єктів освітньої діяльності і зміцнюючі інноваційний потенціал освітньої установи в цілому; так і консервуючі інноваційність навчаних і повчальних, знижуючих інноваційний потенціал установи;

- за рівнем соціальної і економічної підтримки нововведень з точки зору відповідності нововведення, що вводиться, інтересам усього суспільства, регіону, галузі, певної соціальної групи і так далі. Нововведення можуть приносити позитивний і негативний соціально економічний результат.

Відповідно до виділених ознак формується система критеріїв, за якими можна встановити пріоритети економічної підтримки інноваційного роз-

витку установ освіти (таблиця 1).

Таблиця 1

**Критерії пріоритетів економічної підтримки освітніх новацій**

Критерії	Пріоритети економічної підтримки	
	<i>1 варіант інноваційного розвитку</i>	<i>2 варіант інноваційного розвитку</i>
1. Траєкторія розвитку освітньої установи	Еволюційна стратегія розвитку	Інволюційна стратегія розвитку
2. Спрямованість освітніх новацій	Що розвивають інноваційність навчаних і повчальних; Що підвищують інноваційний потенціал установи	Консервуючі інноваційність; Що знижують інноваційний потенціал установи
3. Соціально-економічна доцільність освітніх новацій	Гармонізуючі інтереси суспільства, регіону, галузі, внз, особи	Що створюють дисгармонію інтересів суспільства, регіону, галузі та ін.

Інвестування інноваційної діяльності установ вищої освіти не лише викликає необхідність встановлення пріоритетних напрямів ресурсного забезпечення, але і вимагає кількісних і якісних характеристик ефективності освітніх новацій.

Дослідники економіки освіти розрізняють прості кількісні показники "плідності" освіти і якісні параметри ефективності освіти. До перших відносяться: контингент тих, що навчаються; кількість фахівців з рівнів кваліфікації і кількість фахівців з розрахунку на 10 тис. населення країни (регіону). Другі припускають внутрішню і зовнішню ефективність освіти. Внутрішня – ефективність функціонування самої системи освіти, а зовнішня – економічна ефективність, визначувана як "віддача, що отримується від використання освітнього фонду (людського капіталу), що є в особі підготовлених фахівців кінцевим продуктом освіти" [4, с. 17].

Інша група вчених критерієм внутрішньої ефективності освіти вважає економічне використання ресурсів усередині цієї галузі. Зовнішня ж ефективність визначається за якістю "продукції" і зв'язаності її з вимогами економіки країни, тобто за величиною вкладу освіти в зростання громадського продукту країни. При цьому підкреслюється, що "для ефективного розвитку освіти на усіх його рівнях потрібно дотримання наступних головних умов: правильний вибір пріоритетів, залучення достатніх засобів і раціональне їх використання".

Цей підхід, на наш погляд, найбільш відповідає активній стратегії інноваційного розвитку установи освіти. Дотримання першої умови – правильного вибору пріоритетів, викликає необхідність використання системи критеріїв для конкурсного відбору освітніх новацій (таблиця 2).

Таблиця 2

### Критерії вибору освітніх новацій

Критерії	Види інновацій
1. Рівень доцільності	1. Нововведення, сприяючі збагаченню загальнолюдської культури; 2. Нововведення, стимулюючі усвідомлення тільки власної значущості в особистому і соціальному аспекті.
2. Міра гармонізації загальних принципів	1. Нововведення, відповідні етичним загальнолюдським цінностям; 2. Нововведення, що дисонують з етичними цінностями.
3. Рівень функціональності	1. Нововведення, сприяючі адекватній реалізації творчої ініціативи; 2. Нововведення, що виявляють невідповідність його форми змісту.
4. Міра адаптивності	1. Нововведення, що в основному впливають на зміну довкілля; 2. Нововведення, що впливають як на зміну довкілля, так і на розвиток творчої індивідуальності діяча; 3. Нововведення, в основному удосконалюють самосвідомість діяча.
5. Керованість	1. Нововведення, технологія реалізації яких призводить до поетапного вдосконалення доцільності; 2. Нововведення, неспіддатливі контролю діяча.
6. Швидкість поширення	1. Нововведення, що мають обмежене просторове розверстування; 2. Нововведення, що мають практично необмежену здатність до "розмноження"
7. Результативність	1. Нововведення – конструктивні, що проходять усі стадії тимчасового розверстування і спрямовані на творення; 2. Нововведення – деконструктивні, з порушенням повного тимчасового циклу і спрямовані на руйнування

Рівень доцільності освітніх новацій припускає їх соціокультурну значущість як для суспільства в цілому, так і для індивідуума; міра гармонізації загальних принципів – адекватність нововведення життєвим позиціям суб'єктів нововведення; рівень функціональності відповідність форми втілення освітніх новацій їх змісту; міра адаптивності – конструктивний вплив на

зміну середовища; керованість нововведень в освіті – здатність відповідати результатам; швидкість поширення нововведень виражає актуальність освітніх новацій; а життєвий цикл нововведення являється головним чинником його життєздатності.

Дотримання другої умови ефективності розвитку освіти – залучення достатніх засобів, вказує на необхідність раціоналізації структури витрат на освітні новації, вдосконалення методик розрахунків потреби в ресурсному забезпеченні нововведень і нормативів їх фінансування.

Третя умова – раціональне використання притягнених засобів на освітні новації вимагає не лише дотримання традиційного підходу, що полягає у визначенні кількісних і якісних характеристик результатів нововведень, але і розробки технології розподілу ресурсів по напрямках освітньої діяльності, оцінки достатності економічної підтримки інноваційного розвитку освітньої установи і внутрішнього аудиту ресурсного забезпечення, як форми моніторингу ефективного управління освітніми новаціями.

**Висновки.** Отже, розподіл фінансових коштів по напрямках інноваційної діяльності характеризується таким чином: вищі навчальні заклади, що мають в розпорядженні значну долю власних засобів в загальному об'ємі асигнувань, вважають за краще направляти їх на впровадження технічних розробок, а потім на наукове забезпечення розвитку освіти, і реалізацію нових технологій навчання. На наш, погляд ця тенденція не відповідає активній стратегії інноваційного розвитку, для якої прийнятніше більше пропорційний розподіл засобів по усіх трьох напрямках, бо основним джерелом власних засобів на новації, як правило, є платне навчання, що вимагає сучасного науково-методичного забезпечення і технологій освітньої діяльності.

### Список використаних джерел

1. Андрущенко В.П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.

2. Балабанова Л.В. Управление конкурентоспособностью предприятия на основе маркетинга : монографія / Л. В. Балабанова, А. В. Кривенко. – Донецк : ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2004. – 147 с.

3. Клименко М., Дуброва О.С., Барабась Д.О., Омеляненко Т.В., Вакуленко А.В. Управление конкурентоспособностью предприятия: Навчальний посібник. – К. : КНЕУ, 2006. – 527 с.

4. Романова И.Б. Управление конкурентоспособностью высшего учебного заведения / И.Б. Романова. – Ульяновск : Средневолж. науч. центр, 2005.

5. Фатхутдинов Р.А. Управление конкурентоспособностью вуза / Р.А. Фатхутдинов // Высшее образование в России. – 2006. – № 9. – С. 37–38.

Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ

## ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ: СУТНІСТЬ, ФОРМИ, МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Уточнено сутність поняття "зайнятість населення". Вдосконалено класифікацію форм зайнятості. Охарактеризовано активну та пасивну політику зайнятості. Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних механізмів) державного регулювання зайнятості населення.*

**Ключові слова:** зайнятість населення, сутність, форми, політика зайнятості, засоби, механізми, державне регулювання.

*The essence of the concept of "employment" has been specified. The classification of the forms of employment has been advanced. Active and passive employment policy has been characterized. The list of specific tools of state regulation of employment (within traditional mechanisms) has been concretized.*

**Keywords:** employment, essence, forms, employment policy, mechanisms, state regulation.

**Постановка проблеми.** Згідно ст. 43 Конституції України "кожен громадянин має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. В свою чергу, держава повинна створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки й перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб" [11]. Але недостатньо дієва державна підтримка окремих галузей та сфер діяльності національної економіки, макроекономічна нестабільність, проведення антитерористичної операції на Донбасі, скорочення експорту через тривалу рецесію економік розвинених країн та інші чинники створюють для України "нові умови розвитку сфери застосування праці. Без активного втручання держави негативні наслідки можуть призвести до подальшого зростання масштабів безробіття, погіршення структури системи робочих місць за рівнем оплати та умовами праці, зниження професійно-кваліфікаційного рівня вітчизняних працівників" [1, с. 4]. Усе вищевикладене й обумовлює актуальність даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема підвищення зайнятості населення стала наріжним каменем дисертаційного досліджень з державного управління (О. Ахмедова, Н. Гаман, О. Коваль, Т. Коваль, А. Кретова, В. Міненко, Я. Стрілько, І. Хохрякова), економіки (Н. Афендікова, Б. Баласинович, Д. Верба, Н. Гаркавенко, Л. Гармідер,



І. Гнибіденко, Я. Діденко, І. Єлейко, Л. Злупко, Д. Зоїдзе, О. Іщенко, О. Кісельова, Л. Кравчук, В. Моргіков, Л. Павlachик, О. Радіонова, Я. Стрілько, Л. Ткаченко, С. Трубич, Н. Ушенко, С. Харчук, М. Хмелярчук, Т. Чатченко, Ю. Чернявська), права (С. Безусий, Е. Гаврилов, Н. Сіряченко, Ю. Шотова), соціології (І. Терехов, Г. Чепурко) тощо. Попри це, в Україні зависокими залишаються масштаби фактичного безробіття та прихованої зайнятості. Саме тому серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування. Так, зокрема, С. Архієреєв, А. Глухач – визначено вплив глобалізації на ефективність фінансово-кредитних інструментів, що забезпечують регулювання та стимулювання зайнятості. О. Бендасюк – простежено еволюцію теоретичних поглядів щодо регулювання зайнятості в державі. О. Білик, В. Кохан, А. Красильников – виявлено специфіку нестандартної зайнятості. К. Бондаревська – запропоновано застосування методів непрямого державного впливу на ринок праці. Н. Єсінова, А. Сахнюк – виділено основні напрями вдосконалення політики зайнятості населення в ринкових умовах. А. Дідух, І. Кравець, Н. Краус, М. Лейфура, М. Махсма, Є. Самойленко, А. Чернобай – досліджено теоретичні аспекти зайнятості населення у неформальному секторі економіки та запропоновано заходи з детінізації ринку праці. М. Іншин – охарактеризовано специфіку дистанційної зайнятості працівників в умовах ринкової економіки.

Однак, визнаючи безперечні досягнення вищенаведених науковців, слід наголосити на необхідності конкретизації підходів до вдосконалення державного регулювання нестандартної зайнятості населення України.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання зайнятості населення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) уточнити сутність поняття "зайнятість населення"; 2) вдосконалити класифікацію форм зайнятості населення; 3) охарактеризувати активну та пасивну політику зайнятості; 4) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних механізмів) державного регулювання зайнятості населення.

**Виклад основного матеріалу.** Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволили виділити такі сутнісні ознаки поняття "зайнятість населення": категорія (Т. Коваль, С. Харчук), явище (О. Ахмедова), феномен (І. Гнибіденко, І. Терехов); складна система (Б. Баласинович, Н. Гаман, Н. Гаркавенко, І. Гнибіденко, І. Давидова, Л. Кравчук, О. Радіонова), процес (І. Давидова); форма реалізації людського потенціалу (Л. Злупко, Т. Коваль, О. Радіонова); відносини працівника й суспільного виробництва (Н. Афендікова, Д. Зоїдзе, С. Мочерний, О. Неживець, В. Петюх, С. Харчук); реалізація професійного потенціалу (О. Ахмедова, Б. Баласинович, Н. Гаркавенко, Л. Злупко, М. Хмелярчук) і права на працю (Л. Злупко, Н. Сіряченко, С. Харчук); здібності,

кваліфікація, уподобання (М. Хмелярчук); не заборонена законодавством (М. Хмара) суспільно корисна діяльність (О. Ахмедова, Н. Гаркавенко, Л. Кравчук, В. Легкий, С. Мочерний, О. Неживець, В. Петюх, О. Радіонова, Н. Сіряченко, М. Хмелярчук); різні сектори економіки (Н. Гаркавенко, М. Хмелярчук), домашнє господарство (М. Хмелярчук); виробничий процес (Т. Коваль); сфера (Л. Злупко, І. Терехов, С. Харчук) та умови праці (Л. Злупко, С. Мочерний) й рівень її оплати (Л. Злупко); купівля-продаж робочої сили (Н. Афендікова, Д. Зоїдзе, А. Кретова); задоволення особистих і суспільних потреб (О. Ахмедова, Б. Баласинович, Л. Злупко, Д. Зоїдзе, Л. Кравчук, В. Легкий, Н. Сіряченко, І. Терехов, С. Харчук, М. Хмара); джерело доходу (Н. Афендікова, Д. Зоїдзе, Л. Кравчук, О. Неживець, В. Петюх, М. Хмара), економічної свободи, соціалізації й самоствердження особи (Н. Сіряченко, С. Харчук, М. Хмелярчук); складова соціального розвитку особи, суспільства (Б. Баласинович, Н. Гаман, Н. Сіряченко, І. Терехов) й національної економіки (Л. Злупко, М. Зубрикїна, Т. Іванова); досягнення бажаного соціального статусу (А. Кретова, М. Хмелярчук); максимізація економічного ефекту (І. Терехов). Водночас, потребує додаткових пояснень однакове витлумачення цього поняття [2, с. 6; 8, с. 6], тим самим залишаючи без відповіді питання щодо першості у його авторстві.

При цьому дискусійними вбачаються такі вищевикладені характеристики цього поняття: "зайнятість" – це не "система", а "форма прояву" дій людей, не "процес", а "результат" працевлаштування; далеко не всі особи працюють за фахом, а тому складно вести мову про належну реалізацію їхнього "професійного потенціалу, здібностей та кваліфікації"; сегменти "тіньової економіки" відрізняються мірою протиправності, а тому діяльність більшості задіяних в них осіб "заборонена законодавством"; робота за наймом не гарантує "економічної свободи" та "соціального розвитку" особистості, а, частіше за все, навпаки, посилює їхню залежність від роботодавця; отримання трудових доходів не гарантує безбідного життя, а тому зайнятість не забезпечує "досягнення бажаного соціального статусу"; окремі види діяльності призводять до негативних екологічних, економічних і соціальних ефектів, через що складно стверджувати про їхню "суспільну корисність"; на тлі масштабної тінізації національної економіки, більшість підприємств вирізняються низькою рентабельністю та продуктивністю праці, а тому проблематично стверджувати про "максимізацію" (принаймні, офіційного) економічного ефекту.

Водночас, слід зважати на неоднакове розуміння сутності поняття "зайнятість населення": для *держави* принциповим є офіційне працевлаштування, що передбачає укладання трудового договору й сплату робітником ЄСВ; натомість для *суспільства* – здійснення практично будь-якої діяльності (фактично, не бути дармоїдом), яка є певною мірою корисною для індивіда, його оточення чи суспільства загалом. Таким чином, суспільство визнає значно ширший спектр видів діяльності, що

відповідають зайнятості населення. Означене, радше за все, обумовлено тим, держава прагне контролювати використання трудових ресурсів і фінансові потоки, пов'язані з цим, здебільшого лише декларуючи забезпечення дотримання справедливості у соціально-трудовах відносинах і соціального забезпечення малозабезпечених верств населення. Ймовірно, оскільки державі все складніше виконувати відповідні соціальні та економічні гарантії, суспільство намагається їх "компенсувати" завдяки визнанню "допустимими" більшості (у т.ч. й певною мірою протиправних) видів зайнятості, оскільки ті дозволяють, принаймні, покращити життя окремих верств населення й сприяти економічному розвитку держави.

Науковці виділяють такі класифікаційні ознаки форм зайнятості населення: змістовне наповнення, відповідність вимогам законодавства, факт укладання трудового договору, характер роботи (Н. Сіряченко), графік роботи (Н. Сіряченко), вид діяльності (Г. Крапівіна, Ю. Чернявська), організаційно-правові форми господарювання, соціальний статус, соціально-демографічні ознаки, спеціальність, стандартність (Ю. Чернявська). При цьому науковці виділяють такі форми зайнятості населення: трудова, нетрудова, змішана (Н. Сіряченко); вимушена, добровільна (Л. Гармідер, Н. Гук, В. Легкий, Р. Шабанов); первинна, вторинна (Л. Гармідер, Г. Крапівіна, В. Легкий, Ю. Чернявська); законна, незаконна; офіційна, неофіційна (Л. Гармідер, Н. Сіряченко); видима, невидима (Д. Стебков, А. Шевчук); регламентована, нерегламентована; явна, прихована (В. Легкий); повна, неповна (Л. Гармідер, М. Гонська, Н. Гук, Г. Крапівіна, В. Легкий, Ю. Миронов, Н. Сіряченко, Д. Стебков, Н. Фединець, М. Хмара, Ю. Чернявська, Р. Шабанов, А. Шевчук), часткова (В. Легкий), недозайнятість, непостійна (Г. Крапівіна), з гнучким графіком роботи (Н. Гук, В. Легкий, Н. Сіряченко); самозайнятість, робота за наймом (Н. Сіряченко); надомна; дистанційна; волонтерська (Г. Крапівіна); міграційна; внутрішньогалузева, міжгалузева, міжсекторальна, диверсифікаційна; стандартна, нестандартна; формальна (Ю. Чернявська), неформальна (Г. Крапівіна, Ю. Чернявська).

Більшість людей неспроможні належним чином реалізувати своє право на працю, що актуалізує проблему втручання держави у формування умов використання робочої сили. "Виділяють три моделі державної політики зайнятості: перша – європейська модель, яка передбачає скорочення чисельності зайнятих за підвищення продуктивності праці. Така політика передбачає масштабну систему допомог для великої кількості безробітних. Друга – скандинавська модель – забезпечення майже повної зайнятості шляхом створення робочих місць у державному секторі із середніми умовами оплати праці. Така політика розрахована здебільшого на державні кошти, за дефіциту яких відбувається спад виробництва і зростання незайнятості. Третя – американська модель – орієнтується на створення робочих місць, що не характеризуються високою продуктивністю, для значної частини насе-

лення. За такого підходу безробіття зменшується, але збільшується чисельність населення з низькими доходами" [4]. Нині в Україні "поєднуються риси американської та європейської (але без ефективної системи допомог) моделей" [9, с. 31].

Науковці [3; 5; 7; 10; 13 тощо] виділяють активний та пасивний типи державного регулювання ринку праці.

У випадку реалізації пасивної політики "основну роль відіграє держава, яка прагне забезпечити працівникам збереження робочих місць, працевдавцям – підтримку попиту на продукцію" [13, с. 8], "безробітним – виплату допомоги й допомогу в працевлаштуванні" [3, с. 28; 5, с. 4; 13, с. 85]. При цьому особливої уваги заслуговує "правове забезпечення соціально-трудових відносин і соціальний захист безробітних" [3, с. 28].

Водночас, активна політика зайнятості – це "комплекс заходів, спрямованих на збільшення попиту на робочу силу з боку як приватного, так і державного сектору економіки, підвищення конкурентоздатності робочої сили та забезпечення якісної відповідності робочої сили й робочих місць (в просторі і в часі), поліпшення процесу працевлаштування, створення додаткових і нових робочих місць" [7, с. 209–210], забезпечення вільного вибору роду діяльності та професії, створення стимулу для активного пошуку роботи тим, хто реально виявився незайнятим суспільно корисною працею [13], розширення попиту на продуктивну працю з безпечними й здоровими умовами та оплатою відповідно до законодавства, поліпшення якості та конкурентоспроможності національної робочої сили, якнайшвидше добровільне залучення безробітних до активної праці [7], активної боротьби із застійним безробіттям [7; 13], сприяння підвищенню мобільності робочої сили [3; 5], розвиток нестандартних форм зайнятості [3], приватного бізнесу та самозайнятості населення [5], раціональне регіональне розміщення робочої сили; регулювання міжрегіональної й міжнародної міграції робочої сили [10], захист внутрішнього ринку праці [7] тощо.

У своїй більшості, вищенаведені складові активної та пасивної політики зайнятості відображають завдання (напрями) регуляторного впливу держави на ринок праці. Для виконання нагальних завдань використовують відповідні механізми державного регулювання зайнятості населення, які передбачають дотримання "базових принципів і функцій управління, а також використання доступних методів і засобів регуляторного впливу держави" [12, с. 67] задля підвищення трудових доходів населення як запоруки покращання соціальної та економічної ситуації в країні.

Науковці виділяють такі механізми державного регулювання зайнятості населення: адміністративний (В. Міненко), економічний (В. Міненко, В. Мортіков, Н. Ушенко), організаційний (В. Міненко), організаційно-економічний (Н. Гаркавенко, Л. Злупко, Л. Павлачик, Ю. Чернявська), правовий (О. Ахмедова, В. Міненко, Р. Шабанов), соціально-ринковий (І. Терехов), маркетинговий (О. Іщенко) тощо.

Визнаючи безперечні досягнення вітчизняних науковців, слід наголосити, що є дискусійними окремі їхніх твердження, зокрема, щодо відповідності методів і засобів державного регулювання зайнятості населення, а саме: "розробка комплексної й регіональних програм створення та збереження високоефективних робочих місць; сприяння мобільності професійної висококваліфікованої робочої сили" [6, с. 14] належать не до нормативних, а організаційних засобів; "різні види цільових програм, призначені для зниження безробіття" [14, с. 13] – не економічні, а організаційні засоби; "соціальні стандарти" [14, с. 13] – не соціальні, а економічні засоби; "громадські роботи" [14, с. 13] – не соціальні, а організаційні засоби державного регулювання.

Узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили конкретизувати (у межах традиційних механізмів) перелік специфічних засобів державного регулювання зайнятості населення:

а) адміністративні: регламентація робочого часу; встановлення квот робочих місць для осіб, слабозахищених на ринку праці через невисоку професійну підготовку, недостатній досвід, не адаптованість до нових економічних умов; накладання санкцій за невиконання квот по працевлаштуванню інвалідів; реєстрація та ліцензування; бар'єри для злиття й поглинання; підтримка вітчизняних виробників; антимонопольні заходи;

б) економічні: єдина тарифна сітка; встановлення розмірів мінімальної заробітної плати; субсидії підприємствам для доплат до заробітної плати працевлаштованим безробітним, на профпідготовку безробітних; пільгове оподаткування та кредитування; надання диференційованої соціальної підтримки безробітним залежно від причин втрати роботи й готовності людини адаптуватися до високих професійних вимог; фінансування інвестиційних проектів і програм, що забезпечують створення нових і збереження (покращання) існуючих робочих місць; видача одноразової допомоги по безробіттю для створення власного бізнесу;

в) правові: Закони України, Укази Президента України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України; відомчі підзаконні нормативні акти; розпорядження місцевих органів влади; колективні договори, індивідуальні трудові договори; посадові інструкції;

г) організаційні: розробка і запровадження в дію державної та регіональних програм професійної реабілітації та зайнятості населення (у т.ч. молоді, інвалідів, людей похилого віку); моніторинг національного ринку праці; профдіагностика на базі професіограми; доступ до електронних баз вакансій; профорієнтація, професійний добір, підготовка й перепідготовка кадрів, підвищення їх кваліфікації; інформаційна й консультативна діяльність для осіб, які шукають роботу чи бажають започаткувати власний бізнес; організація громадських робіт і тимчасової зайнятості; допомога підприємствам у маневруванні робочою силою, у вирішенні проблем,

пов'язаних з використанням праці жінок, людей похилого віку, іноземних працівників, іммігрантів; посилення організаційних функцій державних служб зайнятості та їх зв'язок з навчальними закладами; надання ваучерів громадянам старше 45 років для здобуття професійної освіти; укладання договорів публічно-приватного партнерства; проведення наукових досліджень та висвітлення їх результатів у ЗМІ та під час комунікативних заходів;

д) *соціально-психологічні*: гуманізація праці; підвищення престижності актуальних професій; формування системи ціннісних орієнтирів; застосування моральних стимулів і стягнень задля додержання соціальних норм і формування сприятливого мікроклімату в корективі; формування світогляду на соціальну відповідальність бізнесу.

**Висновки.** На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття "зайнятість населення", яке слід тлумачити як форму реалізації прав і можливостей індивідів на здійснення певної діяльності, що передбачає створення благ і формування відповідного особистого й суспільного ефекту в економічній, соціальній та екологічній сфері.

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволили вдосконалити класифікацію форм зайнятості населення: *за змістовним наповненням* (трудова, нетрудова, змішана); *за сферою діяльності* (робота за наймом, самозайнятість, самозабезпечення); *за статусом* (офіційна, неофіційна); *за мірою протиправності* (легальна, напівлегальна, нелегальна, кримінальна); *за часовими рамками* (постійна, тимчасова, сезонна); *за свободою вибору* (добровільна, вимушена); *за параметрами* (повна, неповна); *за кількістю одночасно зайнятих робочих місць* (первинна, вторинна); *за мірою регламентації* (регламентована, нерегламентована); *за приналежністю* (колективна, індивідуальна, надомна).

Зважаючи на реалії сучасних умов розвитку вітчизняного ринку праці, потребує посилення (як пріоритет) саме активна політика зайнятості.

Конкретизовано (у межах традиційних – адміністративних, економічних, організаційних, правових, соціально-психологічних – механізмів) перелік специфічних засобів державного регулювання зайнятості населення, комплексне та зважене використання яких дозволить зняти напругу на вітчизняному ринку праці, а також підвищити ефективність використання трудових ресурсів і рівень трудових доходів населення.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому покращанню соціально-економічної ситуації в країні.

### **Список використаних джерел**

1. Анішина Н. Регулювання створення робочих місць у контексті економічної політики України в сучасних умовах / Н. Анішина, Т. Тимошек,

- Д. Верба, М. Москаленко // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 4. – С. 9–15.
2. Афендікова Н. О. Макроекономічний механізм забезпечення зайнятості сільського населення : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / Н. О. Афендікова. – Дінпропетр, 2003. – 23 с.
3. Бондаревська К. Зайнятість сільського населення в сучасних умовах / К. Бондаревська // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – 2015. – № 10. – С. 19–32.
4. Буряк П. Ю. Економіка праці й соціально-економічні відносини : навчальний посібник / П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, М. І. Григор'єва. – К. : ЦНТ, 2004. – 440 с.
5. Єлейко І. В. Політика зайнятості у перехідній економічній системі України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / І. В. Єлейко. – Львів, 2002. – 22 с.
6. Злупко Л. А. Зайнятість в умовах формування інноваційної економіки України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.01 "Економічна теорія та історія економічної думки" / Л. А. Злупко. – Львів, 2010. – 24 с.
7. Зова В. А. Продуктивна зайнятість як основа механізму поєднання економічного зростання і соціального розвитку / В. А. Зова // Вісник Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. – 2008. – Вип. 22. – С. 207–211.
8. Зоїдзе Д. Р. Регулювання зайнятості населення : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.09.01 "Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика" / Д. Р. Зоїдзе. – Х., 2004. – 24 с.
9. Ільїн Л. М. Сучасні технології профілювання безробітного населення та можливості їхнього застосування в Україні / Л. М. Ільїн, Н. С. Якімова // Економіка та держава. – 2015. – № 8. – С. 82–86.
10. Козарь Т. П. Державне регулювання зайнятості населення в великих містах України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Т. П. Коваль. – Запоріжжя, 2007. – 22 с.
11. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Офіційне вид-во Верховної Ради України, 1996. – 115 с.
12. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підручник / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.
13. Стрілько Я. С. Формування державної політики зайнятості сільського населення : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Я. С. Стрілько. – Запоріжжя, 2007. – 23 с.
14. Чернявська Ю. Б. Організаційно-економічний механізм державного регулювання ринку праці в Україні : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.03 "Економіка і управління національним господарством" / Ю. Б. Чернявська. – К., 2010. – 22 с.

Олениченко Ю. А., ад'юнкт, НУЦЗУ,  
Соболь О. М., д.т.н., с.н.с., НУЦЗУ,  
Клімчук Ю. В., к.ю.н., ХНАДУ

## ФОРМУВАННЯ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ОСНОВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

*В роботі, спираючись на теоретичні засади системного аналізу, запропонована інноваційна процедура вдосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами, що дозволить у подальшому сформувати ефективні, з урахуванням сучасних загальносвітових вимог до екологічної та техногенної безпеки, загальнодержавну, регіональну та територіальну програми розвитку даної галузі.*

**Ключові слова:** *тверді побутові відходи, механізми державного управління, техногенна та екологічна безпека.*

*In the paper an innovative procedure for improving public administration mechanisms in area of safety manipulation with solid wastes, based on theoretical principles of system analysis, is proposed. It's allows in further to form an effective state, regional and territorial programs of development such area, including modern global restrictions for environmental and technological safety.*

**Keywords:** *solid wastes, public administration mechanisms, technological and environmental safety.*

**Постановка проблеми.** Незважаючи на задекларовані заходи [1-3] та зусилля у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (НС), існує тенденція до збільшення негативних наслідків НС [4], що свідчить про відсутність дієвої загальнодержавної системи моніторингу та запобігання надзвичайним ситуацій природного та техногенного характеру.

Більш того, окрім загальної проблеми низької результативності заходів з техногенної та природної безпеки, що здійснюють держава та суспільство, сьогодні в Україні об'єктивно існує проблема відсутності дієвої державної політики у сфері запобігання виникненню аварій та НС у сфері поводження з твердими побутовими відходами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У галузі державного управління, в останні роки, проблема поводження з твердими побутовими відходами була предметом низки досліджень [5–10]. Втім, незважаючи на досить велику кількість досліджень стосовно поводження з твердими побутовими відходами, питання реалізації державної політики та удосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з ними зали-



шається маловивченим та потребує системних наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Зростаючі негативні тенденції впливу низки небезпек сфери поводження з твердими побутовими відходами на суспільство та державні інституції, відсутність єдиних підходів до формування заходів з дієвої безпеки у цій сфері на різних рівнях, поверхневий науково-технічний та управлінський аналіз можливостей застосування сучасних інноваційних технологій з переробки твердих побутових відходів з урахуванням регіональних та територіально-громадських особливостей України, жорсткі адаптаційні вимоги до існуючих законодавчих нормативів ЄС вимагають розробки, з позицій системного аналізу, єдиного методологічного підходу до удосконалення механізмів державного управління як основи для подальшого реформування суспільних відносин в сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, використовуючи основні положення системного аналізу [11-13], було розроблено систему заходів, спрямованих на удосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами на різних рівнях, структурно-логічна схема якої наведена на рис. 1.

Основою запропонованої системи є формування умов ефективності заходів з удосконалення механізмів державного управління в сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами, а саме:

– умова «D» (ефективне формування заходів  $E^D$  на загальнодержавному рівні)

$$E^D = \sum(E_g^D, E_i^D), E_i^D \rightarrow \min, \quad (1)$$

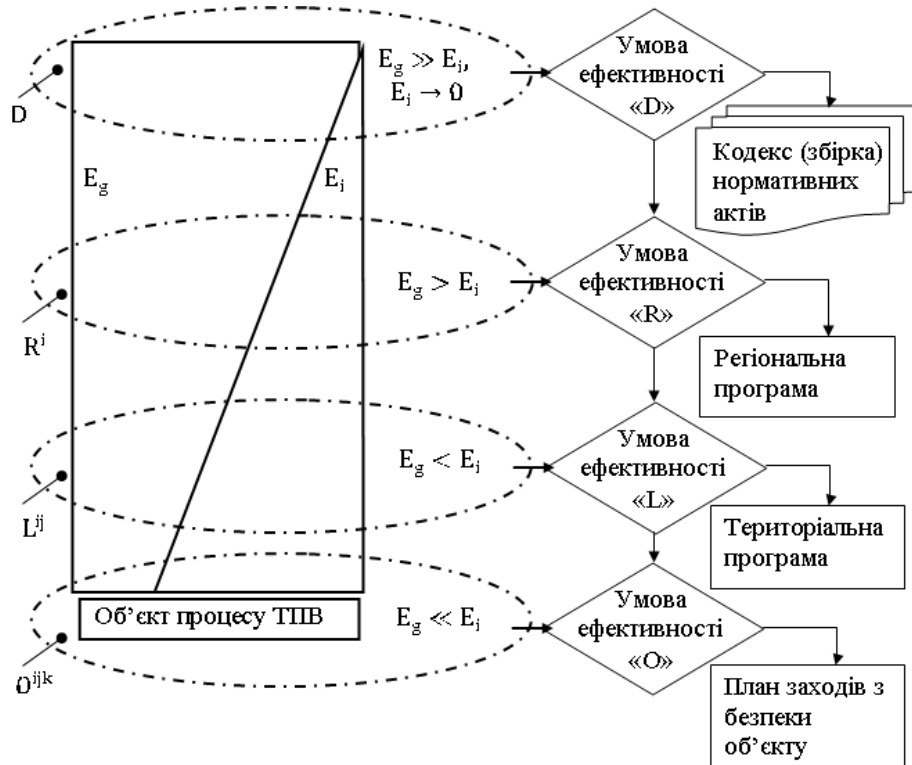
тобто переважна більшість заходів повинна враховувати загальнодержавні інтереси, використовувати загальнодержавні (соціальні, матеріальні, інформаційні, законотворчі тощо) ресурси та спиратися на загальнодержавні інституції. Виходячи з умови (1), найбільш ефективним є стан коли  $E_i^D$  дорівнює нулю. Це означає, що, по-перше, всі заходи стратегічно важливі та у повному обсязі відображають державну політику у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами і, по-друге, є взаємоузгодженими у правовому та законодавчому полі з іншими нормативними актами, що повністю виключає їх двозначне тлумачення на нижчих щаблях державного управління;

– умова «R» (ефективне формування заходів  $E^{RI}$  на рівні окремого (I) регіону)

$$E^{RI} = \sum(E_g^{RI}, E_i^{RI}), E_g^{RI} \in \Psi(E_g^D), E_g^{RI} \neq E_g^D, E_i^{RI} \rightarrow \max, \quad (2)$$

тобто заходи загально-регіонального характеру  $E_g^{RI}$  органічно поєдна-

ні та не виходять поза зону інтересів державної політики  $\Psi(E_g^D)$  у цій сфері державного управління, проте за ефективною організаційною діяльністю не повинні дублювати  $E_g^{RI} \neq E_g^D$  організаційні заходи вищого шаблону управління. Натомість кількість та якість індивідуальних заходів, що притаманна (I) регіону повинна бути як найбільш повною  $E_i^{RI} \rightarrow \max$ , так і спиратися на відповідні регіональні ресурси (за аналогією);



**Рисунок 1 – Структурно-логічна схема системи заходів, спрямованих на удосконалення механізмів державного управління в сфері безпеки поведінки з твердими побутовими відходами (де  $E_g$  - заходи (events) загального (general) характеру,  $E_i$  - заходи індивідуального (individual) характеру; рівень суб'єкту системи державного управління:  $D$  – загальнодержавний,  $R^i$  – регіональний ( $i$ ) – порядковий номер регіону,  $L^j$  – територіальний ( $j$ ) – порядковий номер громади в ( $i$ ) регіоні,  $O^{ijk}$  - об'єктовий ( $k$ ) – порядковий номер об'єкту процесу поведінки з ТПВ ( $j$ ) громади ( $i$ ) регіону)**

– умова «L» (ефективне формування заходів  $E^{Lij}$  на рівні окремої (IJ) територіальної громади (I) регіону)

$$E^{Lij} = \sum(E_g^{Lij}, E_i^{Lij}), \quad E_g^{Lij} \in [\Psi(E_g^{RI}) \cup \Psi(E_i^{RI})], \quad E_g^{Lij} \neq E_g^{RI} \neq E_i^{RI}, \quad E_i^{Lij} \rightarrow \max, \quad (3)$$

як і у попередньому випадку заходи загального характеру  $E_g^{LIJ}$  громади органічно поєднані та не виходять поза зону інтересів регіональної політики  $\Psi(E_g^{RI})$  та  $\Psi(E_i^{RI})$  (для територіальної громади вони складають поле загальних заходів) у цій сфері державного управління, проте за ефективної організаційної діяльності не повинні дублювати  $E_g^{LIJ} \neq E_g^{RI} \neq E_i^{RI}$  організаційні заходи вищого щаблю управління. Натомість кількість та якість заходів, яка характеризує індивідуальні інтереси (IJ) громади (I) регіону повинна бути якомога найбільш повною  $E_i^{LIJ} \rightarrow \max$ , та спиратися на відповідні місцеві ресурси (за аналогією). На цьому рівні управління (у протиріч з попередніми шаблонами) в якісному сенсі повинні переважати заходи, які характеризують та вирішують індивідуально-територіальні потреби громади  $E_i^{LIJ} > E_g^{LIJ}$  (рис. 1);

– умова «О» (ефективне формування заходів  $E^{OIK}$  на рівні окремого об'єкту процесу поводження з твердими побутовими відходами (IJ) територіальної громади (I) регіону)

$$E^{OIK} = \sum(E_g^{OIK}, E_i^{OIK}), E_g^{OIK} \in [\Psi(E_g^{LIJ}) \cup \Psi(E_i^{LIJ})], E_g^{OIK} \neq E_g^{LIJ} \neq E_i^{LIJ}, \\ E_i^{OIK} \rightarrow \max,$$

заходи загального характеру  $E_g^{LIJ}$  окремого об'єкту процесу поводження з ТПВ (наприклад, збирання, сортування, транспортування, переробка) органічно поєднані та формуються з урахуванням проблем територіальної громади  $\Psi(E_g^{LIJ})$  та  $\Psi(E_i^{LIJ})$  (для окремого об'єкту, як і у випадку з територіальною громадою, вони складають поле загальних заходів) у цій сфері державного управління, проте за ефективної організаційної діяльності не повинні дублювати  $E_g^{OIK} \neq E_g^{LIJ} \neq E_i^{LIJ}$  організаційні заходи вищого щаблю управління. Натомість кількість та якість заходів, яка характеризує індивідуальні потреби (IJK) об'єкту процесу поводження з ТПВ (IJ) громади (I) регіону, повинна бути якомога найбільш повною  $E_i^{OIK} \rightarrow \max$ , спиратися на відповідні місцеві ресурси (за аналогією). На цьому рівні управління (як і попередньому) в якісному сенсі повинні переважати заходи, які характеризують та вирішують індивідуально-об'єктові потреби забезпечення дієвої безпеки процесу поводження з ТПВ, причому ця умова є домінуючою  $E_i^{OIK} \gg E_g^{OIK}$  (рис. 1).

Слід відзначити, що формування затратної частини системи заходів, спрямованих на удосконалення механізмів державного управління сферою безпеки поводження з твердими побутовими відходами, повинна здійснюватися з нижчих шаблів управління до верхніх за наступною схемою:

– загальні витрати рівня «О» для об'єкту (А)  $S_s^{OIA}$  повинні відповідати рівнянню:

$$S_S^{OIA} \leq R_S^{OIA} + R_A^{LI}, \quad (5)$$

де  $R_S^{OIA}$  – наявні ресурси об'єкту (A) процесу організації безпеки поводження з ТПВ (наведені у грошових одиницях),  $R_A^{LI}$  – ресурси надані (інвестовані) територіальної громадою (I) для відповідного об'єкту (A);

– загальні витрати рівня «L» для територіальної громади (B)  $S_S^{LIB}$  повинні відповідати рівнянню:

$$S_S^{LIB} \leq \sum_{A=1}^K R_A^{LIB} + R_B^{RI}, \quad (6)$$

де  $R_A^{LIB}$  – наявні ресурси територіальної громади (B), інвестовані в об'єкти ( $A \in [1..K]$ ) процесу організації безпеки поводження з ТПВ,  $R_B^{RI}$  – ресурси, що надані (інвестовані) регіоном (I) для відповідної територіальної громади (B);

– загальні витрати рівня «R» для регіону (C)  $S_S^{RC}$  повинні відповідати рівнянню:

$$S_S^{RC} \leq \sum_{B=1}^J R_B^{RC} + R_C^D, \quad (7)$$

де  $R_B^{RC}$  – наявні ресурси регіону (R), інвестовані в територіальні громади ( $B \in [1..J]$ ) для організації заходів стосовно державного управління безпекою поводження з ТПВ,  $R_C^D$  – ресурси, що надані (інвестовані) державою (D) для відповідного регіону (C);

– загальнодержавні витрати «D» щодо формування ефективної державної політики з напрямку  $S_S^D$  повинні відповідати рівнянню:

$$S_S^D \leq \sum_{C=1}^I R_C^D + R^{INV}, \quad (8)$$

де  $R_C^D$  – наявні загальнодержавні інвестування в регіони ( $C \in [1..I]$ ) для організації заходів державного управління безпекою поводження з ТПВ,  $R^{INV}$  – ресурси (інвестиції або запозичення) інших держав або фінансових міждержавних фондів.

Зазначимо окремо, що формування ресурсів на різних рівнях державного управління може здійснюватися як із внутрішніх джерел, так і за допомогою зовнішніх інвестицій, запозичених виключно на інноваційних засадах.

Процедура з формування системи заходів, спрямованих на удоскона-

лення механізмів державного управління, є циклічним процесом, що здійснюється з метою досягнення рівноважного стану між результативністю запропонованих заходів (як інтегральної характеристики їх сумарної якості та кількості) та межею допустимих витрат на всіх щаблях державного управління.

Кожна із складових виразів (1-4) є складною функцією  $R = f(I_1..I_n)$  цілої низки показників, що впливають на кількісний та якісний склад заходів з удосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами. Досить умовно показники впливу можна поділити на певні групи (загальної та спеціалізованої безпеки, економічні, громадсько-соціального контролю тощо), а саме:

- кількісні показники стану утворення, переробки, накопичення ТПВ, стану наявності та утримання полігонів – показники групи загальної безпеки;

- кількість аварій та надзвичайних ситуацій на об'єктах процесу переробки ТПВ, кількість засобів для ліквідації можливих аварій та надзвичайних ситуацій, що є в наявності у підрозділах ДСНС України в регіоні, об'єктивний стан готовності підрозділів до відповідних дій – показники групи спеціалізованої безпеки;

- інвестиційна привабливість як регіону (територіальної громади) в цілому, так і, зокрема, з точки зору розвитку інноваційних технологій утилізації твердих побутових відходів – показники економічної групи;

- наявність та рівень впливу на громадську позицію засобів масової інформації – показники групи громадсько-соціального контролю;

- експертна оцінка стану розробки та імплементації державного законодавства, регіональних та територіальних підзаконних актів – показники законодавчо-правової групи;

- експертна оцінка стану узгодженості функцій та відповідальності окремих суб'єктів виконавчої влади щодо забезпечення відповідного рівня як загальної, так і спеціалізованої безпеки, територіально-адміністративна складність – показники функціонально-організаційної групи.

Необхідно відзначити, що складові з індексом (g) повинні об'єднувати «загальні» показники ( $I_g$ ), а складові з індексом (i) – «індивідуальні» ( $I_i$ ).

Спрощеними кількісними критеріями оцінки належності того чи іншого показника до «загальної» сфери  $\Psi(g)$  або «індивідуальної» сфери  $\Psi(i)$  є наступні вирази:

- «регіональний рівень»

$$I_g^D > I^{RI} \Rightarrow I^{RI} \in \Psi(i); \quad (9)$$

$$I_g^D \leq I^{RI} \Rightarrow I^{RI} \in \Psi(g), \quad (10)$$

де  $I_g^D$  – експертна оцінка загальнодержавного показника впливу,  $I^{RI}$  – експертна оцінка відповідного показнику (i) регіону. Вирази (9) – (10) справедли-

ві для показників негативного впливу. Для показників позитивного впливу необхідно розглядати зворотній показник, а саме,  $I^{RI}=1/I^{RI}$ . Зворотній аналіз свідчить, що показник впливу відноситься до загальнодержавного рівня  $I_g^D$  лише у випадку, коли виконується нерівність (10) для переважної більшості регіонів.

Застосуємо аналогічний підхід до визначення оціночних критеріїв, з урахуванням (3), для рівня територіальних громад та, з урахуванням (4), для об'єктів процесу поводження з ТПВ:

– «територіальний рівень»

$$I_g^{RI} > I^{LIJ} \quad \text{або} \quad I_i^{RI} > I^{LIJ} \Rightarrow I^{LIJ} \in \Psi(i); \quad (11)$$

$$I_g^{RI} \leq I^{LIJ} \quad \text{або} \quad I_i^{RI} \leq I^{LIJ} \Rightarrow I^{LIJ} \in \Psi(g), \quad (12)$$

– «об'єктовий рівень»

$$I_g^{LIJ} > I^{OIK} \quad \text{або} \quad I_i^{LIJ} > I^{OIK} \Rightarrow I^{OIK} \in \Psi(i); \quad (13)$$

$$I_g^{LIJ} \leq I^{OIK} \quad \text{або} \quad I_i^{LIJ} \leq I^{OIK} \Rightarrow I^{OIK} \in \Psi(g). \quad (14)$$

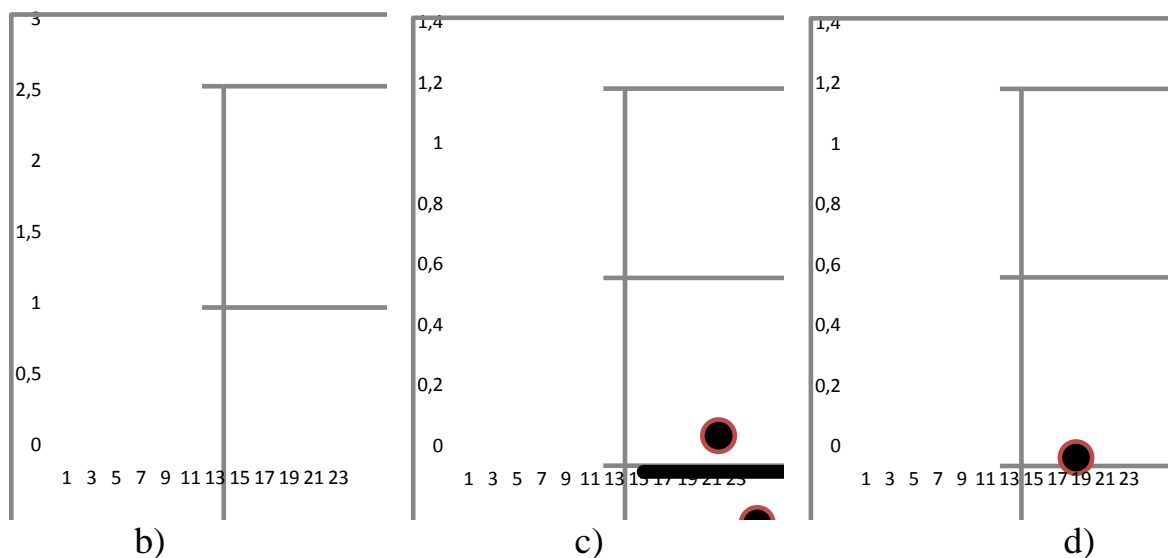
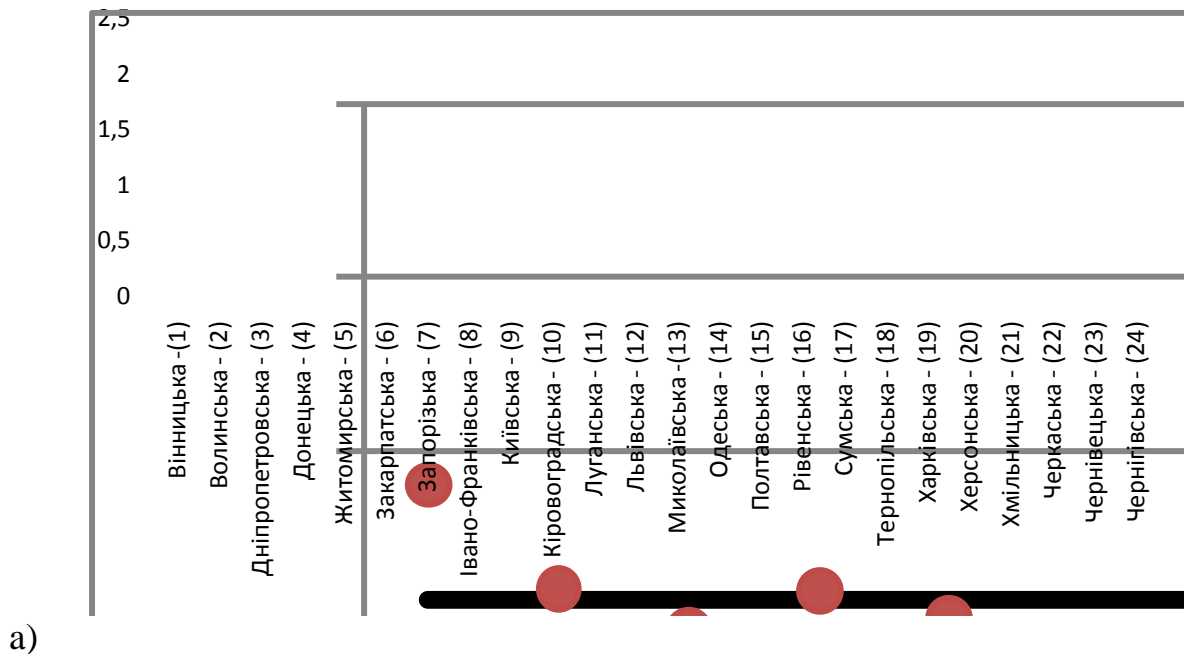
Як приклад розглянемо особливості формування регіональної програми, спрямованої на удосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами.

Так, аналіз чинників групи загальної безпеки регіонального рівня, а саме, динаміки утворення відходів I-IV рівня небезпеки за останні 4 роки [14-16], рис. 2, дозволив сформулювати наступний загальний висновок – при скороченні кількості відходів формуючий регіональний чинник носить загальний характер  $I_{RI}^{дуТПВ} = I_g^{RIдуТПВ}$ , тому заходи як на рівні державної, так і на рівні регіональної політики щодо уповільнення динаміки утворення відходів є недостатніми, а для деяких регіонів (Запорізька, Львівська, Одеська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області) – незадовільними.

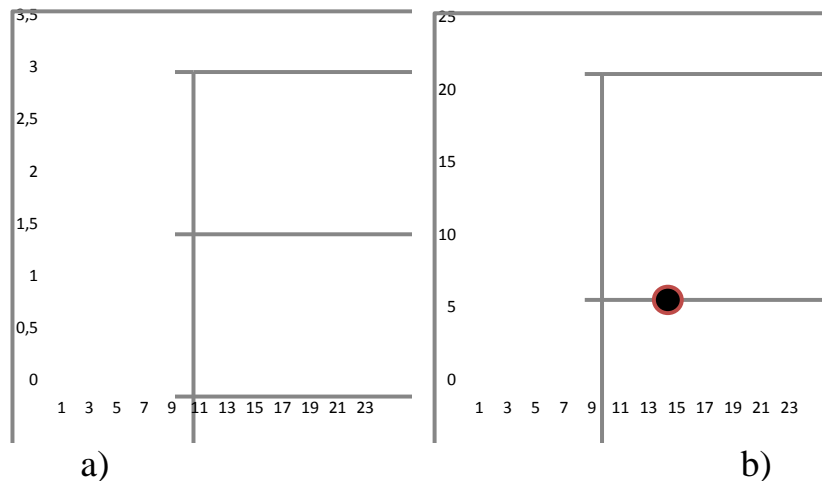
Рівень ефективності заходів (рис. 3) процесу утилізації відходів здійснено за двома показниками: а) динаміка розвитку процесів утилізації по регіонам, б) відсотковий вміст утилізації у загальному складі накопичення.

Очевидно, що показник динаміки розвитку процесів утилізації є індивідуально-регіональним показником ( $I_{RI}^{дутиліТПВ} \geq I_D^{дутиліТПВ} = 11$ ) – відповідно заходи загальнодержавної політики для більшості регіонів слід вважати переважно ефективними. Таким чином, наявний стан державної політики з цього приводу не потребує додаткового регулювання, питання слід віднести до

компетенції регіонального рівня. Формуючий чинник відсоткового вмісту є «загальним» ( $I_{RI}^{\% \text{утиліТПВ}} \geq I_D^{\% \text{утиліТПВ}} = 19$ ) з досить негативними показниками майже для всіх регіонів України.

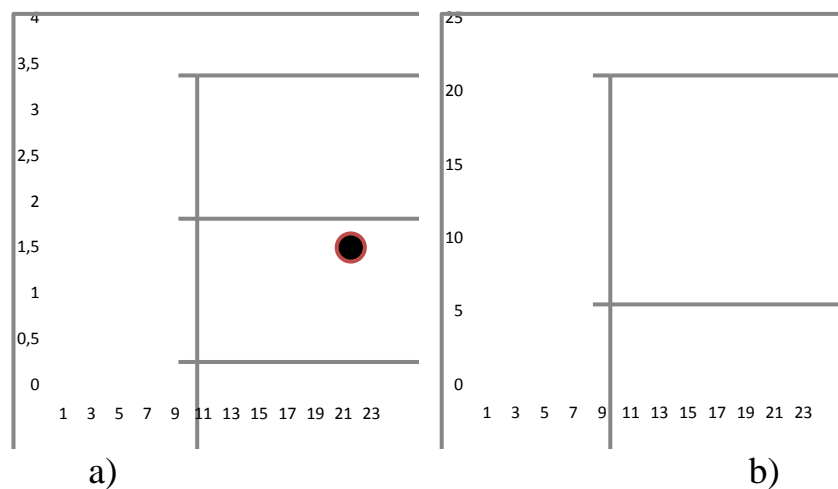


**Рисунок 2 – Аналіз регіональних особливостей належності формуючого чинника впливу на механізми державного управління  $I_{RI}^{\text{дуТПВ}}$  (динаміка утворення ТПВ) до сфери «загальних» або «індивідуальних» заходів (де суцільна лінія – значення загальнодержавного показнику  $I_D^{\text{дуТПВ}}$ ; а) – 2011 р., б) - 2012 р., в) – 2013 р., д) – 2014 р.)**



**Рисунок 3 – Аналіз регіональних особливостей належності формуючих чинників  $I_{RI}^{дутилППВ}$  (динаміка утилізації ТПВ) та  $I_{RI}^{%утилППВ}$  (відсоток від загального утворення) впливу на механізми державного управління до сфери «загальних» або «індивідуальних» заходів (де суцільна лінія значення загальнодержавного показнику  $I_D^{дутилППВ}$  та  $I_D^{%утилППВ}$ )**

Також комплексно (за двома формуючими чинниками) здійснено аналіз розвитку інноваційних технологій на прикладі процесу спалення ТПВ (рис. 4).



**Рисунок 4 – Аналіз регіональних особливостей належності формуючих чинників  $I_{RI}^{дріновППВ}$  (динаміка впровадження інноваційних технологій утилізації ТПВ) та  $I_{RI}^{%іновППВ}$  (відсоток від загально утилізованих) впливу на механізми державного управління до сфери «загальних» або «індивідуальних» заходів (де суцільна лінія – значення загальнодержавного показника  $I_D^{дріновППВ}$  та  $I_D^{%іновППВ}$ , короткий штрих – нижня межа відповідного показника в країнах ЄС [відповідає 15 %], довгий штрих – верхня межа відповідного показника в країнах ЄС [відповідає 90 %], штрих-пунктирна лінія – середній статистичний показник в країнах ЄС [відповідає 52,5%])**



Таким чином, за динамікою впровадження інноваційних технологій формуючий показник приблизно однаковий для низки регіонів та трохи нижчий від загальнодержавного рівня, тому має враховуватися при формуванні заходів на регіональному рівні індивідуально. Це, на перший погляд, стосується і відсоткового формуючого чинника (рис. 4, b). Так,  $I_{RI}^{\% \text{іновТПВ}}$  перевищує загальнодержавний показник у 11 регіонах, та, відповідно до розробленого підходу, відноситься до «індивідуальної» сфери заходів. Однак поглиблений аналіз свідчить, що загальнодержавний показник  $I_D^{\% \text{іновТПВ}}$  більш ніж на порядок відрізняється від середнього показнику країн ЄС. У разі імплементації відповідного українського законодавства до вимог країн ЄС загальнодержавний показник також потребує перегляду, тому  $I_{RI}^{\% \text{іновТПВ}}$  перевищить загальнодержавний (загальноєвропейський) у 22 регіонах країни. Відповідно державна політика у розрізі цього питання (розвитку та застосування новітніх інноваційних технологій утилізації ТПВ як однієї із складових забезпечення безпеки усього процесу поводження з ТПВ) потребує принципових концептуальних змін з подальшої ланцюговою реакцією як на рівні регіональних та територіальних програм розвитку цієї сфери, так і на рівні планів безпеки технологічних процесів поводження з ТПВ.

**Висновки.** Запропонований підхід до ранжування заходів щодо підвищення результативності механізмів державного управління надає можливість, по-перше, визначити рівень результативності вже існуючих механізмів за об'єктивними показникам їхнього впливу на сферу дослідження (в нашому випадку – сферу безпеки поводження з твердими побутовими відходами). По-друге, дозволить чітко визначитися з рівнем необхідних додаткових заходів і, тим самим, виключити їх дублювання при розробці різнорівневих програм з удосконалення механізмів державного управління. По-третє, надає можливість визначити регіональні і, в подальшому, територіально-громадські особливості життєзабезпечення, тобто зробити впевнений крок в бік практичної децентралізації держави та її механізмів. По-четверте, за своєю простотою та застосуванням відкритих джерел інформації дозволить забезпечити суспільство додатковим механізмом громадського контролю влади на всіх рівнях. По-п'яте, надає можливість об'єктивно та аргументовано визначити важливість впливу імплементації законодавства та практичного досвіду країн ЄС на процеси формування державної, регіональної та територіальної політики, що покликані кардинально змінити свідомість та ставлення держави і громадян до сфери екологічної та техногенної безпеки в країні.

### Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 року №1198 «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-п>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 року №11

«Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/11-2014-п>.

3. Кодекс цивільного захисту України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.mns.gov.ua/content/annual\\_report\\_2014.html](http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2014.html).

5. Шафоростова М.М. Удосконалення державного управління поведженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / М.М. Шафоростова. – Донецьк, 2006. – 28 с.

6. Берлінг Р.З. Державне управління поведженням з твердими відходами: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Р.З. Берлінг. – Львів, 2004. – 22с.

7. Хижнякова Н.О. Інвестиційне забезпечення реформування систем поведження з твердими побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.08.01 «Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища» / Н.О. Хижнякова. – Львів, 2005. – 19 с.

8. Козаченко Т.П. Механізми реалізації державної політики у сфері поведження з твердими побутовими відходами: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.П. Козаченко – Одеса, 2010. – 24 с.

9. Берюх О.В. Формування державної політики у сфері поведження з відходами виробництва та споживання: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О.В. Берюх – Донецьк, 2013. – 25 с.

10. Ляшко І.І. Механізм державного управління вторинними сировинними ресурсами: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І.І. Ляшко – Донецьк, 2006. – 23 с.

11. Данелян Т.Я. Теория систем и системный анализ (ТСиСА) / Т.Я. Данелян, Издательство: Евразийский открытый институт: 2010. – 303 с.

12. Вдовин В.М. Теория систем и системный анализ / В.М. Вдовин, Л.Е. Суркова, В.А. Валентинов Издательство: Дашков и К°. 2010. – 640 с.

13. Клиланд Д. Название: Системный анализ и целевое управление / Д. Клиланд, В. Кинг, Издательство: Советское радио: 1974. – 280 с.

14. Основні показники поведження з відходами I-IV класів небезпеки у 2010-2014 роках [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

15. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2015 року [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

16. Капітальні інвестиції за регіонами за 2010-2014 роки [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНОЮ СФЕРОЮ

*У статті розглядається тема посилення ролі нових пріоритетів формування господарського механізму щодо забезпечення випереджальних темпів розвитку громадського транспорту, яке зумовлене соціально-економічною спрямованістю результатів роботи транспорту. Основну увагу в роботі автор приділяє формам і методам державного регулювання транспортної сфери на сучасному етапі, в тому числі адміністративні методи державного регулювання, які мають силу наказу, примусу, жорсткого обмеження, спираються на суворе виконання законодавчих норм і забезпечують захист інтересів прав споживачів. Автором зроблено висновок, що регулювання транспортної сфери – це створення правомочними зовнішніми і внутрішніми структурами комплексу умов формування адекватних соціально-економічних відносин для забезпечення цілеспрямованого розвитку транспортної системи, що має високу соціальну значимість.*

**Ключові слова:** транспорт, сфера, державне регулювання, механізм.

*This article deals with the theme of strengthening of the role of the new priorities of formation of economic mechanism to ensure advanced tempo of public transport development, which is conditioned by social and economic directivity of the transport functioning. In this work the author pays most attention to the forms and methods of public regulation in the transport sector at contemporary stage, including administrative tools for public regulation that have force of rule, compulsion, severe restriction, and rest on strict compliance with legislative rules and ensure protection for the interests and rights of consumers. The author concludes that transport sector regulation is the process of creation by authorized external and internal structures of a complex of conditions for formation of adequate social and economic relations to provide stable development of the transport system, which is of great social importance.*

**Key words:** transport, sphere, public regulation, mechanism.

**Постановка проблеми.** Збереження державного регулювання транспортною сферою свідчить про посилення ролі нових пріоритетів формування господарського механізму та обумовлено наступними основними причинами: збереження за деякими підприємствами монополістичних позицій у певному сегменті перевезень, які визначені ходом економічного розвитку; соціальна необхідність запобігання необґрунтованого зростання цін; необхідність координації діяльності транспортних підприємств з метою створення найбільш прийнятної обслуговуючої мережі з мінімальними витратами; забезпечення випереджаючих темпів розвитку громадського транспорту в порівнянні з індивідуальним для поліпшення екологічної обстановки і зниження рівня дорожніх транспортних пригод. Всі зазначені причини пов'язані з соціально-економічною спрямованістю результатів роботи тран-

спорту, що і визначає актуальність дослідження державного регулювання діяльності транспортної сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В основі дослідження лежать праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, Ю. С. Бараша, С. О. Білої, І. А. Грицяка, В. М. Гурнака, О. А. Дегтяра, О. В. Довгальної, В. М. Князева, М. Х. Корецького, В. В. Корженка, В. М. Мартиненка, Н. М. Мельтюхової, А. В. Мерзляк, Л. Ю. Мельника, Н. С. Миронової, А. М. Новікової, Н. Р. Нижник, Г. С. Одінцової, О. Г. Осауленка, А. І. Семенченка, В. В. Тертички, А. М. Ткаченка, О. В. Шкідченко й ін. Але ще залишаються важливі питання опрацювання проблем та впровадження форм і методів державного регулювання транспортною сферою.

**Постановка завдання.** Розглянути форми і методи державного регулювання транспортною сферою на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «регулювання» будемо розглядати в соціально-економічному аспекті. Без державного регулювання знижується ефективність виробництва, незатребуваною виявляється фундаментальна наука, через подорожчання скорочується соціальна інфраструктура, рух до цивілізованих форм життя здійснюється стихійно з витратами і втратами. В економічному аспекті регулювання економіки є найважливішою функцією держави в умовах ринкового господарювання. Держава забезпечує правову основу економічних рішень, захищає національні економічні інтереси, формує інфраструктуру, контролює базові параметри грошового обігу, розвиває сектори, які суспільству вигідно мати в державній власності, або які не зачіпають приватний бізнес.

З соціальних позицій державне регулювання використовується в інтересах всього суспільства як для активізації потрібних суспільству форм діяльності, так і для обмеження небажаних форм господарювання. Воно гарантує рівні умови господарювання, стабільність правил економічної поведінки, сприяє прояву ефективності сторін ринкових відносин і лімітує їх негативні наслідки. Якщо покладатися тільки на ринкові сили, то структурна перебудова виявиться справою віддаленого майбутнього без гарантії оптимальності пропорцій, а якщо не регулювати ціни і тарифи, то обірвуться економічні зв'язки між регіонами країни.

Держава здійснює регулювання шляхом прийняття законів і нормативних правових актів, загальних для всієї транспортної системи, незалежно від виду транспорту, територіального розташування тих чи інших об'єктів, економічної кон'юнктури, прибутковості, або збитковості окремих підприємств і галузей [1–3] й ін. На думку американського економіста М. Портера [6] найважливішою функцією держави є не надання безпосередньої допомоги галузям і фірмам, а орієнтація їх на вирішення все більш великих і складних завдань, які не може поставити перед ними стихійний ринок.

Сучасна ситуація на національному транспорті визначила розмежування областей господарювання на дві сфери. Перша сфера схильна в більшій мірі до впливу саморегуляції, де ефективно діє конкурентно-ринковий механізм. До цієї сфери відноситься вантажний транспорт, транспортно-експедиційне обслуговування, сфера технічного обслуговування і ремонту рухомого складу. Друга сфера пов'язана з виконанням соціально значущих пасажирських перевезень і тому вимагає прямого втручання держави. Питання, загальні для всіх підгалузей транспортного комплексу, повинні регулюватися одноманітно. Специфічні проблеми вимагають відповідних спеціальних підходів і методів державного втручання.

Слід згадати, що існують і застосовуються різноманітні форми державного регулювання економіки. До їх арсеналу необхідно віднести адміністративно-правове та економічне регулювання. Адміністративні методи державного регулювання мають силу наказу, примусу, жорсткого обмеження, спираються на суворе виконання законодавчих норм і забезпечують захист інтересів прав споживачів. До адміністративних методів регулювання на транспорті можна віднести: організація дорожнього руху, в тому числі через обмеження кількості транспортних засобів виходячи з пропускної спроможності вулично-дорожньої мережі; контроль над цінами (економічні методи прямого впливу); квотування викиду шкідливих речовин в атмосферу, тобто регламентація технічного стану транспортних засобів; пряму заборону діяльності через позбавлення ліцензії, у разі порушення нормативних приписів, тобто ліцензування та сертифікація; організація необхідного рівня кількісного та якісного обслуговування населення підприємствами транспорту [4].

Характерною особливістю адміністративно-правових заходів регулювання транспортної сфери є наявність владного характеру взаємовідносин: застосовуються примусові заходи адміністративного впливу з боку контролюючих органів. Даний блок включає в себе також законодавче регулювання.

До адміністративно-правових заходів можна віднести і інструменти контингентування (визначення структури виконавців послуг), сертифікації (якість послуг вимогою стандартів), ліцензування і квотування (визначення порядку та обмежень на входження в ринок комерційних перевізників), контролю над цінами, які реалізуються на основі чинного цивільного та господарського законодавства через системи встановлюваних законодавством норм і правил, а також галузевими нормативними документами.

Економічні способи відрізняються втручанням в ринок транспортних послуг через вплив на розвиток-регрес конкуренції, балансування попиту та пропозиції. У транспортній сфері можна виділити основні економічні інструменти: використання коштів податкового регулювання; встановлення мінімального розміру оплати праці; пряме встановлення цін на надавані послуги і лімітування підвищувальних коефіцієнтів, примус до виконання наданих пільг на проїзд; фінансування науково-дослідних розробок; диференційована

кредитна політика; конкурентний розподіл державного та регіонального замовлення та відповідних бюджетних дотацій; державні замовлення на обслуговування серед приватних підприємців; фінансова підтримка розвитку пасажирського транспорту бюджетами різного рівня, включаючи компенсацію пільгових поїздок через дотації, субвенції, субсидії тощо [4].

У свою чергу економічне регулювання може бути представлено у двох формах і носить автоматичний і безадресний характер: пряме регулювання припускає використання фінансів, податкових і бюджетних методів, що включають різного роду дотації та доплати зі спеціальних фондів державного, регіонального та місцевих рівнів, а також пільгові кредити. Непряме регулювання задіє економічні інтереси і стимули, що впливають на економічну поведінку господарюючих суб'єктів і споживачів, а не сам фізичний процес виробництва і споживання.

Слід додати, що пряме економічне регулювання передбачає використання різноманітних форм безповоротного фінансування галузі та організацій. Це субвенції, або прямі субсидії, які включають в себе дотації та доплати з бюджетів різних рівнів на компенсацію доходів виконавцям послуг. Сюди необхідно віднести пільгові кредити, податкові пільги, лізинговий інструментарій для відновлення зношеної виробничо-технічної бази транспорту. До непрямих форм відносяться важелі податкової, амортизаційної, митно-тарифної політики.

Державне регулювання транспортною сферою – це створення правомочними зовнішніми і внутрішніми структурами комплексу умов формування адекватних соціально-економічних відносин для забезпечення цілеспрямованого розвитку транспортної системи, що має високу соціальну значимість. При цьому місія держави у сфері функціонування та розвитку транспортної системи визначена як сприяння економічному зростанню та підвищенню добробуту населення через доступ до безпечних і якісних транспортних послуг.

Функції, виконувані державою щодо транспорту мають бути наступні: регулювання (розробка та прийняття загальних норм і правил, включаючи правила руху); контроль за виконанням правил та ініціювання санкцій (покарань); дозвіл правових конфліктів; здійснення санкцій (виконання покарань); управління державною власністю. При цьому тільки перші дві функції можуть здійснюватися спеціальними органами державної влади, пов'язаними з транспортною галуззю. Судові та правозастосовні функції здійснюються відповідними органами влади (правоохоронними, судовими та судово-виконавчими). Щодо управління державною власністю, то воно здійснюється відповідними функціональними міністерствами.

Єдиний орган державного регулювання здійснює вироблення обмеженої кількості технічних нормативів забезпечення мінімальної безпеки на транспорті [2]. Він забезпечує їх виконання шляхом застосування таких механізмів: моніторинг виконання технічних нормативів; обов'язкове деклару-

вання; добровільна державна сертифікація; обов'язкове страхування. При цьому сфера технічного регулювання повинна бути обмежена тільки завданнями захисту життя і здоров'я громадян. Вона має застосовуватися лише в тих випадках, коли не може здійснюватися самими транспортними компаніями під тиском ринку й суттєво знижує кількість нещасних випадків на транспорті. Всі інші питання забезпечення безпеки (збереження вантажів, технічних засобів й ін.) повинно вирішуватися в рамках ринкових відносин за допомогою страхових та інших механізмів.

Вирішальний вплив на розвиток транспортної економіки надають щорічно затверджені параметри та напрями діяльності держави, серед них: інвестиційна програма; перелік основних соціально-економічних завдань, що вирішуються в наступному році; державні цільові програми, пропонувані до фінансування за рахунок державного бюджету; обсяг і структура поставок продукції для державних потреб; проектування розвитку державного сектора економіки; програма приватизації; міжнародні договори, які набрали чинності; програма державних зовнішніх і внутрішніх запозичень та ін.

Ми вважаємо, що бюджетне фінансування транспортного комплексу має спрямовуватися: на забезпечення виконання у транспортній сфері функцій державного управління; гарантовану підтримку в працездатному стані і відтворення об'єктів транспортної системи, що перебувають у державній власності; фінансування найважливіших проектів, пов'язаних з ліквідацією «слабких місць» в транспортній інфраструктурі; гарантоване фінансування закріплених у нормативних актах державних зобов'язань; цільове субсидування користувачів на окремих видах транспортної діяльності; компенсацію втрат доходів власників інфраструктури, перевізників, що виникли в результаті державного регулювання тарифів; виконання заходів з підтримки мобілізаційної готовності транспортних формувань тощо.

Разом з цим, сферою відповідальності держави в управлінні транспортом є: недопущення виникнення правових та адміністративних бар'єрів у процесах перевезень пасажирів і вантажів, а також надання їм послуг; вдосконалення правових основ транспортної діяльності; рішення задач оборонного та мобілізаційного характеру; забезпечення безпеки на транспорті; підтримання в працездатному стані опорної інфраструктури; вироблення і контроль дотримання правил конкуренції та умов доступу до інфраструктури; вироблення і контроль виконання стандартів безпеки транспортних процесів і впливу транспорту на навколишнє середовище; забезпечення мінімальних стандартів транспортного обслуговування для всіх верств населення і регіонів країни; цільова підтримка користувачів в тих випадках, коли ринок не може забезпечити дотримання цих стандартів; забезпечення відповідності розвитку транспортної інфраструктури розвитку продуктивних сил; забезпечення інтеграції транспортної сфери України в світову транспортну систему, у тому числі у рамках інтеграційних процесів

на пострадянському просторі; проведення структурних перетворень на транспорті [4].

Відзначимо, що сферами державного стимулювання і підтримки відповідних змін мають бути: розвиток конкуренції на ринку транспортних послуг; створення умов для інновацій на транспорті; реалізація інвестиційних проектів особливо значущих для ліквідації «слабких місць» у транспортній інфраструктурі; розвиток експорту транспортних послуг та створення сприятливих умов для вітчизняних транспортних комплексів на міжнародних ринках; підвищення доступності транспортних послуг для найменш забезпечених верств населення і для людей з фізичними вадами.

Таким чином, транспортний комплекс на сучасному етапі суспільного розвитку характеризується присутністю різноманітних економічних та організаційно-правових форм ведення господарської діяльності. До його складу входять: державні та муніципальні унітарні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства відкритого та закритого типу, приватні підприємства, індивідуальні підприємці й ін. Таке положення характерно для ринкової економіки, коли розвиваються відносно вільні від зовнішнього втручання форми і способи організації економічної діяльності, що дають можливість проявитися власній ініціативі, тобто діє закріплений в цивільному законодавстві принцип економічної свободи.

**Висновки.** Критеріями успіху державної політики у сфері транспорту є забезпечення динамічності розвитку галузі, зняття перешкод на шляху цього розвитку; забезпечення балансу між інтересами виробників і споживачів, що відповідає потребам розвитку суспільства; економічна ефективність, що означає прибуткову роботу підприємств галузі, мінімізацію витрат у використанні ресурсів транспортного господарства та його послуг; забезпечення суспільно прийняттого рівня безпеки функціонування транспортних систем для життя і здоров'я людей, задоволення потреб держави в транспортних послугах при здійсненні ним функцій по забезпеченню громадської безпеки; довгостроковий характер реалізації попередніх критеріїв та ін.

У рамках розмежування предметів ведення і повноважень між державними, регіональними та місцевими органами управління транспортом на державному рівні необхідно встановлювати єдині вимоги щодо забезпечення безпеки і екологічності транспортного процесу; приймати принципові рішення щодо розвитку опорної транспортної інфраструктури; вирішувати питання, пов'язані з міжнародною інтеграцією у галузі транспорту і здійснювати регулювання міжнародних перевезень; приймати статuti і кодекси, інші базові закони, що відносяться до окремих видів транспорту, міжрегіональних перевезень, та здійснювати їх регулювання.

Органи державного управління транспортом повинні здійснювати делегування окремих функцій, пов'язаних з регулюванням транспортної діяльності. Делегування функцій здійснюється адекватно розвитку ринку транспортних послуг та організацій транспорту. Окремі функції управління



можуть передаватися спеціалізованим державним установам і державним підприємствам, некомерційним організаціям, створюваним за участю користувачів транспортних послуг, спеціалізованим структурам, а також асоціаціям, спілкам, іншим саморегульованим організаціям. При цьому дія конкурентних ринкових механізмів по-різному впливає на організації, що здійснюють вантажні та пасажирські перевезення і переважно зачіпають підприємства, що займаються підприємницькою діяльністю в галузі перевезень вантажів і супутнього транспортного обслуговування.

Важливою, центральною і основною частиною управління в транспортній сфері є механізм внутрішнього самоврядування підприємств. Самоврядування транспортного комплексу – здатність реагувати і ефективно адаптуватися до зміни зовнішнього оточення з допомогою балансування внутрішніх підсистем. У практичній діяльності з державного регулювання транспортною сферою необхідно керуватися принципами, правилами, етичними нормами, які служать узагальненим вираженням раціональної практики управління. Основними з них є: баланс повноважень і відповідальності; виділення провідної ланки; комплексність; підпорядкованість інтересів; ініціативність; своєчасність прийняття рішення; поєднання лінійних і функціональних служб; несуперечливість управлінських рішень.

У сучасних умовах необхідне формування загального напрямку, на якому слід шукати шляхи досягнення цілей, а також набору правил і засобів для регулювання транспортної діяльності, якими керуються організації у своїй роботі, тобто формування певної системи національних та регіональних транспортних стандартів, що актуалізує подальший розвиток дослідження.

### **Список використаних джерел**

1. Закон України «Про транспорт». Введено в дію Постановою ВР № 233/94-ВР від 10.11.94, ВВР, 1994, N 51, ст.447 із змінами і доп.
2. Указ Президента України «Про Положення про Державну інспекцію України з безпеки на наземному транспорті, із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 506/2013 від 11.09.2013 р.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 року № 2174-р. «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 р.».
4. Богомазов В. А. Государственное регулирование транспортной деятельности и стратегическое управление автотранспортными предприятиями / В. А. Богомазов. – СПбГИЭА. – СПб., 1997.
5. Макконнел К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика. В 2 т. Пер. с англ. 11-го изд. Т. 1 / Макконнел К. Р., Брю С. Л. — М. : Республика, 1992. – 399 с.
6. Porter, Micheal E. and Kramer, Mark R. (2006) «Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility», Harvard Business Review, December 2006, pp. 78–92.

*Хмирова А. О., ад'юнкт, НУЦЗУ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИХОВНИМИ ПРОЦЕСАМИ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ**

*Здійснено аналіз організаційного механізму державного управління виховними процесами у вищих навчальних закладах України. Розкрито проблемні аспекти організаційного механізму виховних процесів та внесено пропозиції щодо шляхів їх вдосконалення на державному рівні.*

**Ключові слова:** *організаційний механізм, виховний процес, виховна ситуація, культурний розвиток, управлінські процеси.*

*The analysis of the organizational mechanism of state control over educational processes in higher educational institutions of Ukraine. Revealed problematic aspects of the organizational mechanisms of the educational process, and make suggestions on ways to improve it at the state level.*

**Keywords:** *organizational mechanism, educational process, educational situation, cultural development, management processes.*

**Постановка проблеми.** Особливості сучасного державного управління та його еволюція пов'язані з процесами зміни політичної та соціально-економічної систем. Значення держави та її управління економікою і соціально-культурною сферою за сучасних умов не тільки не послаблюються, а й посилюються, про що свідчить інтенсивна правотворча діяльність, спрямована на регулювання відносин у сфері управління виховними процесами на державному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зарубіжній і вітчизняній літературі немає загальновизнаного поняття державного управління, що пов'язано з різними підходами до розв'язання питання щодо організаційного механізму державного управління, а саме застосування його у виховних процесах. Це актуальне питання стало предметом досліджень вітчизняних та західних науковців, таких як В.М. Кампо, В.М. Марчук, Р.С. Павловський, А.О. Селіванов, В.Ф. Сиренко, Н.П. Лукьянчикова, Н.Г. Салищева, Б.П. Бітінас, Е.В. Бондаревская.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є розкриття проблемних аспектів та детальний аналіз організаційного механізму державного управління направлено на виховні процеси у вищих навчальних закладах України для встановлення шляхів їх вдосконалення на державному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі становлення України актуальним питанням є Державне управління та виховний процес у

вищих навчальних закладах. Тому ми можемо стверджувати, що державне управління розглядають за змістом, сутністю, формами, яких воно набуває і в яких функціонує, відмежування від інших форм (видів) державної діяльності (законодавчої, судової).

Державне управління як вид соціального управління обов'язково містить три важливі елементи: прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією. Державне управління (англ. public administration) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. Державне управління – це діяльність державних органів виконавчої влади, яка полягає в організації виконання законів і нормативно-правових актів, здійсненні розпорядження ресурсами загальнодержавної власності, з метою комплексного соціально-економічного розвитку, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень. Як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні характерні риси, що випливають з його природи — здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

1) загальнодержавний характер, оскільки державне управління охоплює найважливіші сторони життя держави й суспільства;

2) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);

3) організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей.

Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність з виконання намічених завдань і одержаний результат. Запланований результат може бути досягнутий лише у разі, коли правильно, з урахуванням реальних можливостей, об'єктивною інформацією, визначено управлінські завдання. Функції державного управління є відносно самостійними елементами виконавчої державної діяльності, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта спеціальною системою органів виконавчої влади притаманними їм методами. За мету функції управління мають виконання

завдань держави та суспільства шляхом владно-організуючої діяльності в різних процесуальних формах.

Одним із важливих напрямків державного управління є, організаційний механізм виховними процесами у вищих навчальних закладах України.

Виховання як цілеспрямований процес культурного розвитку особистості який являє собою систему взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, визначальний вплив на вибір яких надає особистість вихованця. Саме рівень актуального розвитку людини яка навчається в даний конкретний період часу є першопричиною визначення мети, а потім і змісту, форм, методів, засобів виховання, на відбір яких певною мірою впливає рівень професіоналізму педагога. Процес виховання може бути ефективним і малоефективним. Його характер визначається не тільки культурою суспільства і мікросередовища, але й суб'єктами виховання, включеними в цей процес, їх цілями, мотивами, установками, рівнем культури в цілому.

Виховання здійснюється через виховний процес цілеспрямований процес взаємодії: індивід-індивід, індивід-група, індивід-колектив. Цей процес організується і здійснюється в різних соціальних інститутах: сім'ї, виховних (дитячий будинок, інтернат), освітніх (школа, гімназія, ліцей), професійно-освітніх (коледж, професійне, художнє, музичне, медичне училище) установах, вищих навчальних закладах, секціях, клубах, музеях, театрах, дитячих об'єднаннях і організаціях. Найбільш цілеспрямовано і ефективно виховання здійснюється при спеціально організованому взаємодії суб'єктів, направленому на здійснення педагогічних цілей, – виховному або педагогічному процесі.

Виховний процес – це цілеспрямований процес взаємодії педагогів і учнів, сутністю якого є створення умов для самореалізації суб'єктів цього процесу. Мета виховного процесу – орієнтація тих, хто навчається на самовиховання, саморозвиток, самореалізацію. Організація виховного процесу як творення і підтримка умов для саморозвитку здійснюється у тісній взаємодії з вихованцем, з урахуванням його доброї волі. Як зазначає Е.В. Бондаревська, в теорії виховання ця вимога виражається через особистісно-орієнтований підхід, при якому вихованець визнається повноправним партнером в умовах взаємодії-співпраці. Цей підхід дозволяє реалізувати ідеї гуманістичної педагогіки при організації виховно-освітнього процесу в сучасних умовах. Б.П. Бітінас вважає, що за своєю структурою виховний процес може розглядатися як послідовна, безперервна зміна наступних один за одним виховних ситуацій, які є основним елементом виховного процесу.

Результативність виховного процесу залежить від майстерності педагога, від його здатності грамотно аналізувати педагогічну ситуацію і вирішувати виникаючі педагогічні завдання з урахуванням головної мети виховання, а також від методик і технологій виховного процесу.

Організація виховного процесу на основі ідей гуманістичної педагогіки – складне завдання, бо від педагогів потрібно не тільки знання цих ідей,

але і прийняття їх як власних переконань, на яких базується майстерність організації взаємодії з вихованцями.

Сьогодні вже нікого не треба переконувати в тому, що якісну вищу освіту – запорука успішного, забезпеченого майбутнього. Навчання у вузі у молодих людей не обмежується тільки оволодінням спеціальністю, яку вони обрали. Це час тісного спілкування з однолітками, прагнення максимально проявити і реалізувати свої здібності, формування світогляду і моделей поведінки, тобто у вузі студенти включені не тільки в процес навчання, але й на виховний процес. На думку Розова Н.Х. «Виховний процес і його основна складова – діяльність, зараз навіть важливіше освітньої компоненти». Якщо раніше людина вибирав спеціальність на все життя, зараз в середньому кожні 10 років людина переучується на більш престижні на ринку праці спеціальності. І на питання «Чому ж треба вчити у вузі?», Розов відповідає, що, те, що людині знадобиться дійсно протягом усього життя – це саме виховання, уміння жити в соціумі, а конкретні навчальні предмети є інструментом, за допомогою яких це вміння досягається. Про важливість організації виховного процесу у вузі свідчать вимоги до виховної роботи у вищих і загальноосвітніх закладах, відображені в «Концепції та програмі безперервного виховання дітей та учнівської молоді».

На даний час практично у всіх вузах функціонують відділи виховної роботи. У поле їхньої діяльності знаходиться робота студгo-регородки, спортклубів, студентських клубів, студентських молодіжних організацій тощо. Принципово новим напрямом стало створення на базі відділів виховної роботи соціологічних і соціально-психологічних служб, що дозволяють професійно досліджувати проблеми студентської молоді та сприяти їх вирішенню.

Виховні аспекти становлення особистості фахівця входять до числа ключових функцій педагогічної діяльності професорсько-викладацького складу кафедр та керівництва вузів. Колектив університету прагне організувати навчальний і виховний процеси так, щоб молодь жила життям, насиченим творчими справами і яскравими враженнями, вмiла робити вірний моральний вибір, орієнтуючись на цінності, які складають основу нашої культури і духовну суть народу.

**Висновки.** Згідно з проведеними дослідженнями виховна робота здійснюється залежно від спрямованості вузу. Проаналізувавши основні напрямки діяльності виховної роботи в різних навчальних закладах України із єдиною метою виявити відмінності організації виховної діяльності, провівши моніторинг їх ефективності, оцінивши креативність заходів, здійснюваних за даними напрямками та можемо сказати таке: свого часу країна, відвернувшись від певної ідеології, втратила чи не ціле покоління молодих людей, які не знають, куди застосовувати свої сили і здібності. Тому вищій навчальний заклад, повертаючись до кращих історичних традицій, на перше місце в процесі виховання ставить в студентах почуття обов'язку, відповідальності, патріотизму, працьовитості, громадянськості, поваги до свободи і праву людини,

любіві до навколишньої його середовища, родини та Батьківщини.

### Список використаних джерел

1. Андрейчук С.К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Андрейчук Станіслав Казимирович. – Л., 2007. – 235 с.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : К. : Юрінком Інтер 2005 р.
3. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління: Частина I. – Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. – 52 с.
4. Дичківська І.М. Інноваційні педагогічні технології : навч. посіб. / І.М. Дичківська. – К. : Академвидав, 2004. – 352 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / [В.М. Князєв, І.Ф. Надольний, М.І. Мельник, В.Д. Бакуменко та ін.] ; за ред. В.М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, Міленіум, 2003. – 320 с.
6. Карамушка Л.М. Психологія управління : навч. посіб. / Л.М. Карамушка. – К. : Міленіум, 2003. – 344 с.
7. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. – М. : Наука, 1987.
8. Лихачов Б.Т. Педагогіка: Курс лекцій : учеб. посібник для студентів педагог, навч. закладів і слухачів ІПК і ФПК. – 4-е вид., Перераб. і доп. – М. : Юрайт-М, 2001. – 607 с.

---

---

УДК 351.862.4:659.1

*Шведун В. О., к.е.н., НУЦЗУ*

### УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*В статті запропоновано модель уніфікації державного регулювання в сфері рекламної діяльності на основі дослідження передумов втручання держави в процеси, що відбуваються на ринку реклами.*

**Ключові слова:** *уніфікація, державне регулювання, сфера рекламної діяльності, модель.*

*The model of unification of state regulation mechanisms in advertising activity sphere on the basis of research of preconditions of state's intervention into the processes, which occur in the advertising market, is offered in the article.*

**Keywords:** *unification, state regulation, advertising activity sphere, model.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реклама є об'єктивним стимулятором розвитку національної економіки та її інтеграції до світової економіки. Рекламний ринок, що стрімко розвивається, сприяє прискоренню зазначеного процесу. Проте на фоні динамічного розвитку рекламної сфери спостерігається низка проблем, до яких, зокрема, слід віднести такі:

- відсутність дієвих механізмів державного регулювання недотримань рекламного законодавства;
- брак ефективних механізмів державного регулювання інноваційної реклами;
- несформованість нормативно-правової бази стосовно державного регулювання в сфері рекламної діяльності;
- розгалуженість організаційного забезпечення державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

Все вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам розробки та впровадження в практичну діяльність механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності присвятили свої напрацювання такі вчені, як: Антонов Л. В. [1], Лукін А. Г. [2], Швець А. І. [4], Маєвський О. [3].

Проте, незважаючи на значний вклад зазначених авторів в дослідження окресленої проблематики, на сучасному етапі відсутня єдина система механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

**Постановка завдання.** Виходячи з вищенаведеного, метою статті є уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

Для досягнення поставленої мети в роботі визначено та вирішено такі завдання: 1) дослідити передумови державного регулювання в сфері рекламної діяльності; 2) запропонувати модель уніфікації механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Причини втручання держави в ринковий процес виробництва і вжитку рекламних послуг носять об'єктивний характер. Державне регулювання є системою правових й організаційно-економічних форм і методів дії на ринкові процеси в цілях захисту прав й інтересів суб'єктів ринку. Воно є основним регулюючим інструментом на ринку реклами, що забезпечує правила взаємодії між його учасниками. Державне регулювання в сфері рекламної діяльності орієнтоване на забезпечення правових і економічних умов безперешкодного функціонування ринкових стосунків.

В загальному випадку інтереси державного регулювання в сфері рекламної діяльності стосується забезпечення такої комерційної поведінки суб'єктів господарювання, яка є добросовісною й етичною з точки зору користі для споживачів, комерсантів і держави. До передумов державного регулювання в сфері рекламної діяльності відносяться наступні (рис. 1).

На сучасному етапі державне регулювання в сфері рекламної діяльності в Україні здійснюється на двох рівнях:

- 1) загальнодержавний рівень – через вищий та центральний рівні органів державної влади;

2) регіональний рівень – через регіональний і місцевий рівні органів державної влади.

Питання формування дієвих механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності досліджували в своїх наукових напрацюваннях численні вчені.

Так, Л. В. Антонов пропонує вважати механізмом державного регулювання рекламною діяльністю систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, яка реалізується через функціонування легітимних державних установ. Дана система містить такі складові:

- регулювання нормативного типу;
- діяльність адміністративних органів щодо контролю за дотриманням законодавства та використання адміністративної відповідальності відносно порушників;
- діяльність судових органів щодо вирішення суперечок у сфері рекламної діяльності та вживання відповідальності за порушення рекламного законодавства;
- діяльність центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання визначених аспектів рекламної діяльності в межах їх повноважень;
- здійснення державної реєстрації учасників рекламного ринку, окремих угод, товарних знаків тощо;
- ліцензування підприємницької діяльності, пов'язаної зі сферою реклами;
- сертифікація визначених товарів, послуг чи їх груп;
- управління державною власністю;
- державний захист порушених прав й інтересів стосовно відносин на рекламному ринку [1].



Рис. 1. Передумови державного регулювання в сфері рекламної діяльності

Деякі дефініції механізму державного регулювання в сфері рекламної діяльності зустрічаються фрагментарно, стосовно його визначених різновидів. Зокрема, А. І. Швець присвячує свої дослідження організаційно-економічному механізму регулювання рекламної діяльності в Україні та ви-



значає його як взаємопов'язану організаційну систему, метою функціонування якої є забезпечення удосконалення державного регулювання на основі реформування взаємовідносин між органами державної влади та саморегульованими організаціями [4].

Автор А. Г. Лукін в своїх наукових напрацюваннях розглядає виключно правовий механізм державного регулювання реклами виходячи з того, що ключовим інструментом здійснення державного контролю над рекламною діяльністю є законодавча база [2].

Вчений О. Маєвський розкриває проблему державного регулювання виключно прихованої реклами з правової точки зору шляхом порівняння нормативно-правової бази країн близького та далекого зарубіжжя з чинним вітчизняним рекламним законодавством [3].

Таким чином, в сучасній науковій літературі описані різнохарактерні механізми державного регулювання в сфері рекламної діяльності.

Крім того, існує низка специфічних проблем нині діючого механізму державного регулювання рекламною діяльністю:

- невідповідність діючого законодавства реаліям рекламного ринку, тобто відставання норм правового регулювання від соціально-економічного розвитку;

- відсутність регулювання державою нових форм і видів реклами;

- неузгодженість рекламного законодавства;

- проблеми взаємовідносин учасників рекламного ринку з представниками державних структур в процесі здійснення рекламної діяльності;

- протиріччя заходів, які впроваджує держава щодо регулювання рекламною діяльністю, внутрішнім законам рекламного ринку та встановленим правилам рекламного бізнесу.

Таким чином, враховуючи існуючі проблеми та недоліки механізмів державного регулювання в сфері реклами, пропонується здійснити їх уніфікацію.

В загальному розумінні уніфікація – це приведення різноманітних елементів до однаковості, до загальної форми чи системи.

Уніфікація забезпечує:

- більшу тісноту зв'язку між системами, що мають загальні уніфіковані елементи;

- більшу надійність і оперативність функціонування систем стосовно можливої взаємозамінності уніфікованих елементів;

- поліпшення характеристик функціонування систем за рахунок вдосконалення уніфікованих елементів й їх меншої ресурсоємності.

До основних видів уніфікованих елементів відносяться такі:

- структурні блоки й підрозділи;

- зв'язки й з'єднання;

- структурні елементи процесів: етапи, періоди, операції, дії;

- елементи процедури;

- елементи ресурсного забезпечення;

- компоненти результату (випуск уніфікованої продукції чи надання

уніфікованих послуг, що може використовуватися в різних виробничих або споживчих системах).

Розвиток уніфікації визначається:

- масштабом уніфікації, тобто простором, у якому функціонують системи, що мають загальні уніфіковані елементи;
- щільністю уніфікації, тобто часток уніфікованих елементів у загальному числі елементів даних систем.

Тобто фактично в загальному вигляді метод уніфікації полягає в раціональному скороченні існуючої номенклатури об'єктів шляхом їхнього відбору або створення нових об'єктів широкого застосування, що виконують більшість функцій об'єктів даної сукупності, але не виключають використання інших об'єктів аналогічного призначення. Проте уніфікація може бути частковою, загальною (комплексною) і випереджальною.

Зокрема, часткова уніфікація – уніфікація раніше створених об'єктів на основі спільності їх визначених характеристик. При цьому використовується лише частина об'єктів з їхніх можливих варіантів.

Комплексна уніфікація – уніфікація, що проводиться серед всіх об'єктів тотожного функціонального призначення та замінює їх одним або декількома об'єктами – уніфікованим рядом.

Випереджальна уніфікація – реалізація спеціальних дій зі створення уніфікованих об'єктів, що забезпечують виконання переважної більшості функцій об'єктів цього класу та виключають створення об'єктів аналогічного призначення.

В дисертаційній роботі пропонується здійснювати уніфікацію механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності на основі єдиного організаційно-правового забезпечення в межах визначених напрямів державної політики в сфері рекламної діяльності з метою скорочення кількості помилок, що допускаються в державно-управлінських процесах, орієнтованих на регулювання сфери рекламної діяльності, а також зниження витрат кадрових, фінансових та часових ресурсів, пов'язаних з державним регулюванням ринку реклами.

Уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності повинна мати такі ознаки:

- уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності повинна містити повну інформацію, необхідну для оптимального управління об'єктом, для якого вона розробляється;
- уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності повинна бути орієнтована на використання інституційного та нормативно-правового забезпечення для ефективної реалізації цілей державної політики в сфері рекламної діяльності;
- уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності повинна забезпечити інформаційну сумісність усіх механізмів, що входять до її складу.

Фактично модель уніфікації механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності можна представити так, як показано на рис. 2.

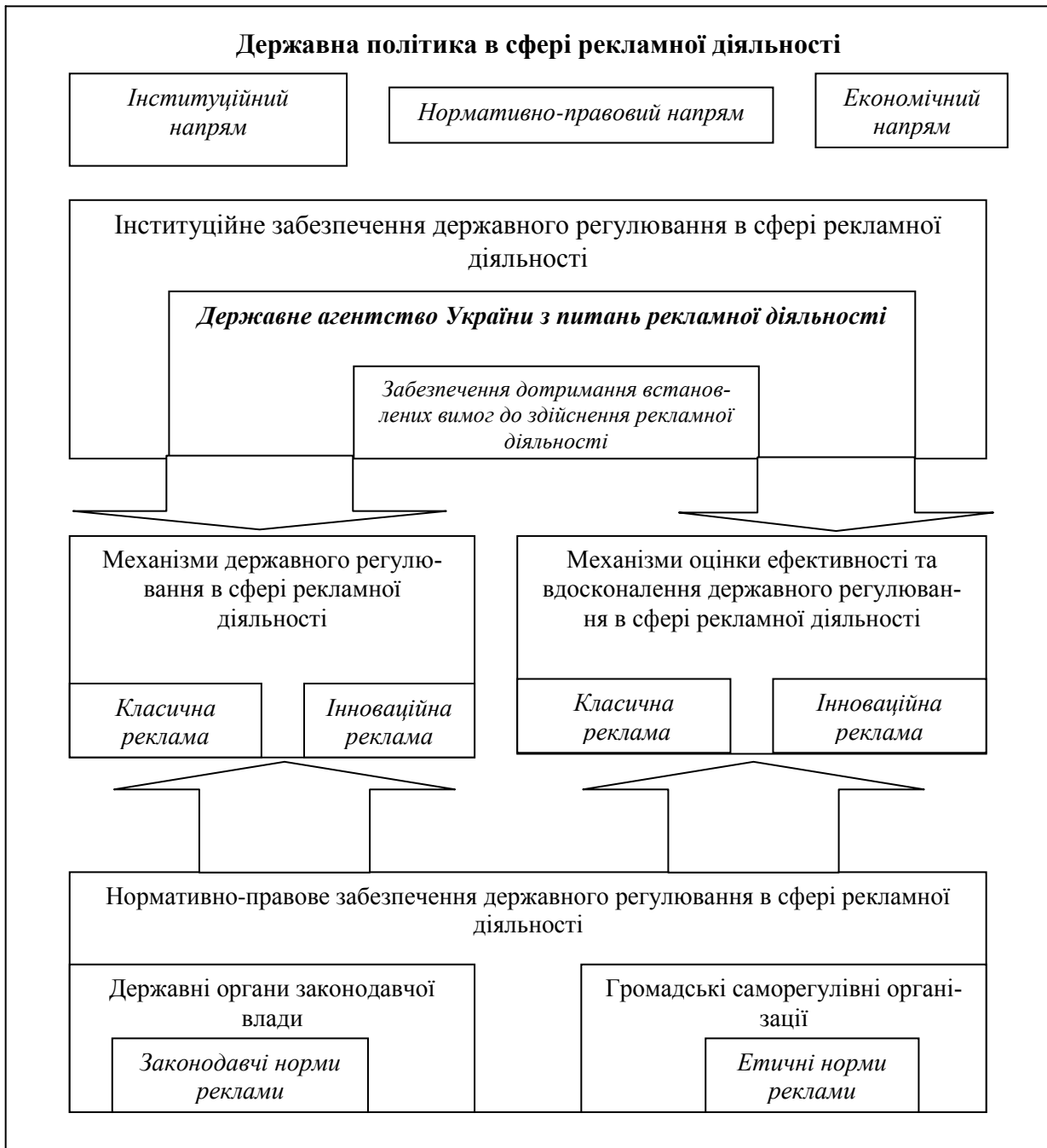


Рис. 2. Модель уніфікації державного регулювання в сфері рекламної діяльності

Показана на рис. 2 модель уніфікації державного регулювання в сфері рекламної діяльності демонструє, що механізми державного регулювання, а також механізми оцінки ефективності та вдосконалення державного регулювання в сфері рекламної діяльності повинні базуватися на єдиних організаційно-правових засадах з урахуванням обраних напрямів державної політики в сфері рекламної діяльності.

**Висновки.** Таким чином, в результаті проведеного дослідження було

отримано такі висновки.

1. Огляд передумов державного регулювання в сфері рекламної діяльності дав можливість стверджувати, що воно є необхідним з точки зору забезпечення добросовісної й етичної поведінки суб'єктів рекламного ринку відносно держави та споживачів.

2. На основі сформульованого поняття “уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності” було розроблено відповідні модель, яка передбачає єдність організаційно-правового забезпечення для реалізації механізмів державного регулювання класичної та інноваційної реклами в межах інституційного, нормативно-правового та економічного напрямів державної політики в сфері рекламної діяльності.

Запропонована модель уніфікації механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності дозволить досягти суттєвої економії кадрових, фінансових та часових ресурсів.

### **Список використаних джерел**

1. Антонов Л. В. Государственное регулирование российского рынка рекламы: перспективы развития в условиях информатизации общества / Л. В. Антонов // Социально-экономические явления. – 2011. – № 3–4. – С. 23–27.

2. Лукин А. Г. Совершенствование правового механизма регулирования рекламы / А. Г. Лукин, А.А. Милеев // Основы экономики, управления и права. – 2014. – № 3 (15). – С. 7–11.

3. Маєвський О. До проблеми правового регулювання прихованої реклами в мас-медіа України та за кордоном / О. Маєвський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.lnu.edu.ua/faculty/jur/publications/visnyk26/Statti\\_Maevsky.htm](http://www.lnu.edu.ua/faculty/jur/publications/visnyk26/Statti_Maevsky.htm).

4. Швець А. І. Проблеми та перспективи розвитку рекламної діяльності в Україні / А. І. Швець // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 3. – Т. 3. – С. 190–194.

УДК 352:330.332

Голенищева Є. Ю., здобувач, НУЦЗУ

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РІЗНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

*У статті розглядається зміст та особливості державної інвестиційної політики у різних країнах світу. Наведені відмінні особливості державної інвестиційної політики зарубіжних країн. Запропоновано шляхи застосування досвіду державної інвестиційної політики різних країн для удосконалення української інвестиційної політики.*

**Ключові слова:** державна інвестиційна політика, інвестиційні компанії, державна інвестиційна діяльність, іноземний капітал, інвестиційна сфера, інвестиційна модель, прямі інвестиції.

*In the article the content and characteristics of public investment policy in different countries. These distinctive features of state investment policy abroad. The ways of applying the experience of public investment policy in different countries for the improvement of Ukrainian investment policy.*

**Key words:** public investment policy, investment companies, public investment, foreign capital investment, investment model, direct investment.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку економіки України найважливішим напрямком державної інвестиційної політики є досягнення сприятливого інвестиційного клімату в країні та подальше стимулювання припливу прямих іноземних інвестицій в економіку.

Аналіз державної інвестиційної політики, що проводиться в країнах з ринковою економікою, свідчить про те, що вона, як правило, не зводиться лише до створення загальних умов інвестиційної діяльності, а передбачає активну роль держави у створенні системи довгострокового фінансування економіки.

Багато країн, у тому числі держави Євросоюзу, хоча і пред'являють до іноземним державам жорсткі вимоги щодо мінімізації державного втручання в економіку, самі проводять активну державну протекціоністську політику. Це викликано тим, що рішення низки інвестиційних завдань, поставлених державою, неминуче вимагає такого втручання.

Державне фінансування економіки за кордоном здійснюється за допомогою різноманітних, в тому числі і програмно-цільових, методів і розподіляється по різних секторах економіки, для чого використовуються різні типи

спеціальних державних фінансових інститутів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду державної інвестиційної політики присвятили такі вчені, як Л.В. Гоцуляк, Дж. Копперн, Ю.Д. Притика, В. Горт, В.М. Геєць, О.А. Колодізев, Я.А. Солтис, Г.В. Марков, Ф. П. Ткачик та інші. Однак аналіз публікацій з приводу ефективної державної інвестиційної політики не є повним. На даному етапі розвитку нашої країни потрібно вивчення досвіду розвинених країн та вдосконалення законодавчої бази стосовно поліпшення інвестиційної привабливості.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження досвіду державної інвестиційної політики країн з різним розвитком економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Виходу української економіки з інвестиційної кризи в даний час багато в чому перешкоджає відсутність в країні необхідних обсягів внутрішніх ресурсів для накопичень.

З метою зміни ситуації та підвищення рівня добробуту нашої країни необхідно вивчити механізми реалізації державної інвестиційної політики країн з розвинутою економікою.

Процес розробки національної інвестиційної політики все більше орієнтується на нові стратегії розвитку. Більшість держав прагнуть залучати і заохочувати іноземні інвестиції в інтересах зміцнення виробничого потенціалу та сталого розвитку. Водночас безліч країн в даний час зміцнюють норми регулювання іноземних інвестицій.

Заходи державної політики у сфері іноземного інвестування мають відповідати масштабам й напрямам ринкової трансформації. Необхідно враховувати сукупність внутрішніх і зовнішніх, суб'єктивних та об'єктивних факторів, що можливо тільки за наявності дієвої системи державного регулювання, а також відповідного науково-методичного й фундаментального забезпечення.

Найбільш цікавим в питаннях регулювання інвестиційної діяльності представляється досвід різних країн світу. Ці країни, економічні стратегії розвитку яких, могли б нині послужити наочним прикладом для української держави.

США – країна з досить розвинутою економікою. Інвестиційний клімат США є досить яскравим і привабливим. Сьогодні ця країна знаходиться на першому місці за обсягами залучення іноземного капіталу в економіку своєї країни (у середньому близько 20 % світового рівня). Стосовно до інвестицій в країну США дотримується політики максимального стимулювання іноземних інвесторів, залишаючи за собою право контролю за інвестиціями в найбільш чутливих секторах економіки.

У США в силу федеративного устрою держави регулювання питань іноземних інвестицій здійснюється на двох рівнях: на федеральному рівні і на рівні штатів. При цьому на федеральному рівні, як правило, встановлюються загальні вимоги, а конкретні приписи щодо участі іноземних інвесторів у проектах на території відповідних штатів встановлюються органами

місцевого управління таких штатів. Таким чином, робота по залученню іноземних інвестицій будується кожним штатом самостійно на підставі довгострокових і короткострокових програм, розроблених з урахуванням місцевих особливостей і потреб та відповідно до місцевого законодавства.

Правове регулювання іноземних інвестицій в США на федеральному рівні здійснюється на підставі значного числа правових актів, зокрема, Публічного закону № 110-49 «Про іноземні інвестиції та національної безпеки» 2007 року (Foreign Investment and National Security Act) і відповідних галузевих законів [2].

Сьогодні державна інвестиційна політика в США направлено на залучення інвестицій, як з боку американських компаній, так і зарубіжних. Розглянемо особливість державної інвестиційної політики Китаю.

Державна інвестиційна політика КНР як частина стратегії реформ і модернізації багато в чому визначає високі темпи економічного зростання і соціальні зміни в Китаї. Вона все частіше знаходить продовження в зовнішньому і зовнішньоекономічному курсі країни, надає зростаючий вплив на економіку сусідніх держав.

Слід зазначити, що в Китаї враховуються обсяги іноземних інвестицій відповідно до укладених контрактів, а також обсяги освоєних (використаних) інвестицій за цими контрактами. Очевидно, обсяги освоєних інвестицій менше обсягів за контрактами.

У 2013 році в Китаї було прийнято низку нових нормативних актів у галузі регулювання діяльності зарубіжних інвесторів усередині країни. Прийняті в 2013 р уповноваженими органами Китаю нормативні документи з'явилися логічним продовженням державної політики щодо вдосконалення інвестиційного клімату, початок якої було покладено в 2012 р. [2].

Як приклад ефективної державної інвестиційної політики, на нашу думку, для України може бути використаний досвід і таких країн як Великобританія, Франція, Німеччина і Японія.

Основними механізмами реалізації державної інвестиційної політики в даних країнах виступають:

1. Регулювання (підтримка або обмеження) загального обсягу капіталовкладень (це головний метод управління інвестиційним процесом, здійснюваний через політику позичкового відсотка, грошову, податкову і амортизаційну політики).

2. Вибіркове стимулювання капіталовкладень в певні підприємства, галузі та сфери діяльності через кредитні та податкові пільги, наприклад, за допомогою інвестиційного кредиту.

3. Пряме адміністративне втручання в інвестиційний процес з метою введення або виведення певних виробничих потужностей шляхом узгодження планів і дій найбільших корпорацій.

Схожість даних механізмів у реалізації державної інвестиційної політики цих держав пояснюється тим, що вони характерні для більш розвинених

країн, де ринкова економіка вже зміцніла і продовжує розвиватися. Тим не менш, є і ряд відмінностей у формах регулювання інвестиційного механізму.

Так, в якості характерних рис державної інвестиційної політики Великобританії можна виділити наступні відмінності: відсутність єдиного закону, що регулює інвестиційну діяльність; регулювання діяльності професіоналів фондового ринку максимально відділене від держави; суворість відповідальності за ефективність їх реалізації та витрачання на всіх рівнях; прийняття та реалізація інвестиційних рішень здійснюються на позабюджетній (приватній) і поворотній основі; спрямованість системи регулювання інвестиційної діяльності на захист прав власників капіталу і на забезпечення найбільш безперешкодного; жорстка конкуренція між окремими учасниками фінансового ринку тощо.

У регулюванні інвестиційної діяльності Німеччини, також як і у Великобританії, особливе місце відводиться інвестиційним компаніям, діяльність яких регулюється Законом про інвестиційні компанії (1970 рік). Характеризуючи німецький стереотип регулювання інвестиційного процесу, хотілося б відзначити його творчу спрямованість по відношенню до внутрішніх фінансових інститутів. А в якості загальних відмінних рис німецької системи правового регулювання інвестиційної сфери можна виділити: відсутність єдиного закону та органу, що регулює інвестиційну діяльність в Німеччині; ускладнені умови проникнення на ринок нових фірм, що зменшує їх число і знижує можливість вибору для інвесторів; висока ступінь контролю, що забезпечує уряду максимальну зручність при здійсненні контрольних функцій; жорстке прогресивне оподаткування доходів господарюючих суб'єктів; суворість системи оподаткування надприбутків та податкових санкцій за недобросовісну цінову конкуренцію; низький рівень ризику втратити, вкладені в інвестиційний фонд, кошти; децентралізоване регулювання ринку цінних паперів тощо [3].

У Франції єдиний спеціальний закон, що регулює іноземні інвестиції, теж відсутній. Незважаючи на це, в країні діє система «попереднього повідомлення влади про наміри продовження термінів апробації», яка поширюється головним чином на інвесторів з країн, які не є членами Європейського союзу, у разі участі їх у діяльності французької компанії. У законодавстві Франції також існує чітке розмежування між прямими та іншими іноземними капіталовкладеннями, що пояснюється застосуванням більш пільгового регулювання у відносинах останніх. Таким чином, в якості основних відмінних рис французької моделі регулювання інвестиційних процесів можна виділити такі: відсутність єдиного закону, що регулює інвестиційну діяльність у Франції; низький рівень контролю над іноземними підприємствами, що діють на території країни; «Пропускна система на ринок»; система «попереднього повідомлення влади»; чітке розмежування між прямими та іншими іноземними капіталовкладеннями тощо [4].

Перейдемо до аналізу державної інвестиційної політики Австрії. Єдиного державного акту, що регламентує відносини в інвестиційній сфері, в



Австрії не існує. Порядок і умови здійснення інвестицій і різних форм їх стимулювання закріплені в ряді федеральних і земельних актів і директив з конкретних питань. Основний принцип державної інвестиційної політики Австрії – надання інвесторам свободи вибору напрямків інвестування та джерел їх фінансування. Прямих обмежень інвестиційної діяльності в будь-яких галузях держава не встановлює. При цьому в окремих випадках капіталовкладення можуть стримуватися необхідністю отримання спеціального дозволу (концесії) для здійснення певних видів господарської діяльності, вимогами з охорони навколишнього середовища та іншими приписами, безпосередньо не пов'язаними з питаннями інвестування.

Іноземним інвесторам на умовах взаємності в Австрії надається національний режим. Іноземні інвестиції допускаються в усі галузі її економіки за винятком оборонної промисловості, підприємств і організацій, що знаходяться на бюджетному фінансуванні (федеральні залізниці, пошта і телеграф, радіо і телебачення), а також галузей і видів діяльності, які є державною монополією (гірничодобувна промисловість, виробництво тютюнових виробів і спиртних напоїв) [9]. Розглянемо державну інвестиційну політику Нідерландів.

Нідерланди традиційно мають імідж країни зі сприятливим інвестиційним кліматом, що обумовлено легкістю реєстрації юридичних осіб, відсутністю адміністративних бар'єрів, сприятливим правовим полем, в першу чергу податковими преференціями, а також великою кількістю міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування.

Привабливість ринку Нідерландів для довгострокових інвестиційних проектів в останні роки підвищується. Уряд Нідерландів послідовно реалізує стратегію залучення в Нідерланди іноземних інвестицій на базі партнерської взаємодії держави, бізнесу та науки. Інвестиційна політика Нідерландів будується на грамотній презентації інвестиційних проектів потенційним іноземним партнерам.

Активно розвивається інвестиційне співробітництво Нідерландів з США, Великобританією, Німеччиною, Японією, країнами БРІКС. Голландські механізми підтримки державної інвестиційної політики характеризуються чіткими вимогами в поєднанні з гнучким застосуванням інструментів регулювання бізнесу: розумні ставки податків і акцизів, економічне обґрунтування і планування розподілу коштів, єдині закони ведення бізнесу, торгівлі та охорони навколишнього середовища. У Нідерландах діє спеціалізоване державне агентство з іноземних інвестицій (Netherlands Foreign Investment Agency), що є підрозділом Міністерства економіки. У 2013 році Уряд Нідерландів реалізувало комплекс заходів по захисту інвестицій та фінансової підтримки підприємств малого та середнього бізнесу (складають основу економіки Нідерландів) [8]. Перейдемо до аналізу державної інвестиційної політики Казахстану.

Казахстан сьогодні займає лідируюче положення за обсягом залучених іноземних інвестицій на душу населення серед країн СНД. Визнанням по-

ліпшення економічного становища Казахстану та інвестиційного клімату в країні стало неодноразове підвищення кредитних рейтингів країни провідними міжнародними рейтинговими агентствами. Казахстан сьогодні є першою з країн СНД, якій присвоєно інвестиційний рейтинг агентством Moody's Investors Service.

Сьогодні і в перспективі перевага віддається прямим інвестиціям, які мають ряд істотних переваг перед іншими формами економічного впливу:

- є прямим джерелом капіталовкладень у виробництво товарів і послуг, забезпечуючи залучення новітніх світових технологій, ноу-хау, передових методів управління та маркетингу;
- не лягають тягарем на зовнішній борг країни;
- сприяють інтеграції національної економіки у світову завдяки різноманітному виробничому і науково-технічному співробітництву, піднімаючи ділову та господарську активність [6].

Таким чином, найбільш прийнятною для Казахстану формою залучення іноземного капіталу є прямі інвестиції. Для досягнення найкращого результату в даному процесі необхідно створити всі умови для іноземних інвесторів. Тобто необхідно створити сприятливий інвестиційний клімат.

Основними законодавчими актами у формуванні загальнодержавної системи з підтримки та залученню іноземних і вітчизняних прямих інвестицій, крім Конституції країни, є: Цивільний, Податковий і Митний кодекси; закони про іноземні інвестиції, про державну підтримку прямих інвестицій, про валютне регулювання, про ринок цінних паперів, про інвестиційні фонди; укази Президента РК, що мають силу Закону, про надра та надрокористування, про нафту, про землю, про страхування та інші.

Отже, державна підтримка прямих інвестицій полягає в законодавчих гарантіях забезпечення інвестиційної діяльності (необхідні законодавчі акти), встановленні системи пільг і преференцій, наявності єдиного державного органу, уповноваженого представляти Республіку Казахстан перед іноземними інвесторами.

Метою державної підтримки прямих інвестицій є створення сприятливого інвестиційного клімату для забезпечення прискореного розвитку виробництва товарів, робіт і надання послуг у пріоритетних секторах економіки.

Державна інвестиційна політика Вірменії є частиною загальної економічної політики Уряду і розглядається як один з найважливіших засобів економічного розвитку.

Важливими стимулами для припливу інвестицій до Вірменії є ліберальне законодавство і податковий режим, а також наявність кваліфікованої робочої сили.

Законодавство Вірменії в області інвестицій дуже ліберальне і практично не поступається міжнародним стандартам, а за індексом економічної свободи Вірменія знаходиться попереду всіх країн СНД по інвестиційному клімату і ступеня відкритості бізнесу.

По відношенню до інвестицій Республіка Вірменія здійснює політику «відкритих дверей», що закріплено в законодавстві: в Законі «Про іноземні інвестиції» Вірменії, прийнятому в 1994 році, в Концепції Інвестиційної політики, затвердженої в 2005 році, і в регулюючих економічне середовище інших законодавчих актах, що стосуються інвестицій.

Основними принципами інвестиційної політики Вірменії є застосування ліберальних принципів економічної діяльності в інвестиційній сфері, забезпечення привабливості та стабільності законодавства, що регулює інвестиції, забезпечення рівних, чи не дискримінаційних економічних умов для іноземних і внутрішніх інвесторів, надання національного режиму та режиму найбільшого сприяння іноземним інвесторам і інвестицій і забезпечення захисту законних інтересів інвесторів та інвестицій [10].

У Білорусі сьогодні створені сприятливі умови для залучення в країну іноземних інвестицій. У багато вони обумовлені державної інвестиційної політикою, в основу якої Уряд республіки закладає кілька основних принципів:

- багатовекторність інвестиційного співробітництва;

Сьогодні основні інвестори в республіці – це Росія, на частку якої припадає близько чверті залучених інвестицій від загального обсягу, і ряд європейських країн (Швейцарія, Австрія, Німеччина, Нідерланди).

Інноваційну спрямованість інвестицій покликана забезпечити реалізація проекту зі створення Парку високих технологій. В даний час державою взято курс на розвиток перспективних, з точки зору світової науки, напрямків досліджень: інформаційні технології, біотехнології, оптико-електронні технології і прилади, мікроелектроніка, лазерні та плазмові технології, приладобудування, машинобудування, лікарські препарати.

- установа рівних умов діяльності для іноземних і національних інвесторів;

Акценти в інвестиційній політиці поступово зміщуються від преференційного режиму до створення універсальних загальноекономічних умов, що визначають привабливість інвестиційного середовища, що забезпечить стабільні і передбачувані правила гри всіх інвесторів.

Для підвищення інвестиційної привабливості у всіх обласних центрах і столиці Білорусі на строк від 30 до 50 років Указами Президента країни створено шість вільних економічних зон, які являють собою території зі спеціальними податковими, митними та реєстраційними режимами і дають додаткові пільги інвесторам [3].

**Висновки.** Отже, в аналізованих зарубіжних країнах, як і в Україні, на проведену інвестиційну політику і її нормативно-правове забезпечення сильний вплив здійснюють інтеграційні процеси, що відбуваються останнім часом у світі. Це є схожою ознакою в регулюванні інвестиційної діяльності в Україні і в зарубіжних країнах. Однак є й деякі відмінності, які Україні варто було б врахувати на шляху формування ефективної інвестиційної моделі держави. Наприклад, у США Україна могла б запозичити жорстку систему

контролю інвестиційної діяльності; у Японії – розбірливість в потенційних інвесторів; у Франції – політику зниження ризику вкладених в інвестиційні фонди грошових коштів; у Великобританії – ефективну пільгову політику; у Німеччині – систему «попереднього повідомлення влади тощо. Усе це дозволило б українській державі найбільш успішно влитися в систему світового господарства і зайняти своє місце серед експортно-імпортного обороту в світі. А єдиний політико-економічний курс у сфері розвитку іноземної інвестиційної діяльності, який застосовується в усіх вище означених розвинених зарубіжних країнах, і зовсім повинен стати таким собі «шаблоном» для України з метою формування ефективної системи інвестиційного законодавства, а значить, у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні повинні бути проведені своєчасні коригування наявних форм і механізмів регулювання, адекватних сучасній розвиненій ринкової економіки країни.

### Список використаних джерел

1. Білій А. Хронологічний огляд розвитку міжнародної інвестиційної діяльності / А. Білій, Д. Гайдай // Стратегія економічного розвитку країн в умовах глобалізації. – 2013. – № 3. – С. 3–4.
2. Любімов В. І. Особливості державного регулювання іноземних інвестицій: закордонний досвід / В. І. Любімов // Економічний простір. – 2009. – № 21. – С. 65–71.
3. Лук'яненко Д. Г. Міжнародна інвестиційна діяльність : підруч. / Б.В. Губський, О.М. Мозговий та ін. – К. : КНЕУ, 2003. – 387 с.
4. Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : підруч. / Т. В. Майорова. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 472 с.
5. Пріоритети інвестиційної політики в контексті модернізації економіки України / А. П. Павлюк, Д. С. Покришка, О. О. Молдован, Д. В. Ляпін та ін. – К. : НІСД, 2013. – 80 с.
6. Ткачик Ф. П. Інвестиційне співробітництво України з розвиненими країнами світу в напрямі регіонального розвитку // Науковий вісник. – Ірпінь, 2010. – № 4 (51). – С. 12–17.
7. Шатило О. А. Фінансово-економічна складова інноваційно-інвестиційної політики розвинених країн світу: досвід для України // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – К., 2011. – Вип. 2. – С. 264–271.
8. Міністерства економіки Нідерландів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investinholland.com>.
9. European Commission: Foreigndirectinvestmentstatistics [Electronic recourse]. – Regime of access : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Foreign\\_direct\\_investment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Foreign_direct_investment_statistics).
10. World Investment Report 2014 [Electronic recourse]. – Regime of access: <http://www.unctad.org>.

*Дегтяр А. О., д.держ упр., проф., ХДАК,  
Гончаренко М. В., к.держ.упр., доц., ХарРІ НАДУ*

## **НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ**

*З урахуванням світового досвіду обґрунтовано шляхи реформування оптового ринку електроенергії в Україні. Першочерговими напрямками визначено перехід до моделі двосторонніх контрактів з балансуючим ринком, приватизацію об'єктів енергетики, вдосконалення процедур ціно- та тарифоутворення.*

**Ключові слова:** *електроенергетика, оптовий ринок електроенергії, енергоринок, ринкові механізми, приватизація, конкуренція.*

*Taking into account the world experience ways to reform the wholesale electricity market in Ukraine are substantiated. The priority areas are defined, among them the transition to a model bilateral contracts with the balancing market, privatization of energy, improving procedures of prices and tariffs setting.*

**Keywords:** *electricity, wholesale electricity market, the energy market, market mechanisms, privatization, competition.*

**Постановка проблеми.** Невід'ємним атрибутом ринкової економіки є існування конкуренції, яка забезпечує вибір найкращого товару і приводить до змагальності підприємців, що в кінцевому підсумку сприяє економічному і технологічному прогресу суспільства. Однак в економіці будь-якої країни монополістична організація притаманна окремим галузям економіки, які підлягають жорсткому контролю з боку спеціальних державних органів. Електроенергетика, яка є базовою галуззю національної економіки, підвалиною її структурних перетворень, найбільш яскраво демонструє проблеми функціонування природних монополій в Україні. Аналіз ситуації на ринку електричної енергії України, яка склалася на сьогоднішній день, показує, що існуюча модель ринку не змогла досягти ефективної конкуренції серед виробників та постачальників електроенергії та не забезпечила такого механізму ціноутворення, який би стимулював енергетичні компанії до покращення ефективності роботи та збільшення інвестицій в електроенергетичну галузь. З огляду на це, особливої актуальності набуває визначення пріоритетних напрямків реформування електроенергетики в Україні та розробка ефективних механізмів її державного регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми реформування електроенергетичної галузі та розробка дієвої державної політики у цій сфері є предметом досліджень низки вітчизняних науковців, а саме: С. Бедіна, І. Груби, Д. Дрожжина, В. Кальченка, Б. Слупського, О. Суходолі, Я. Шпака та

ін. Втім, напрямки державної політики у сфері реформування електроенергетичної галузі в Україні з урахуванням сучасної ситуації потребують уточнення.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування основних напрямків державної політики у сфері реформування електроенергетичної галузі в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно із Законами України «Про електроенергетику» [6] та «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [7], Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [4], інших нормативно-правових актів в сфері електроенергетики до основних пріоритетів функціонування і розвитку об'єднаної енергетичної системи (далі – ОЕС) України відносяться:

– забезпечення енергетичної безпеки держави у звичайних умовах та в умовах надзвичайних ситуацій;

– створення передумов для повномасштабної інтеграції ОЕС України до об'єднання енергосистем країн ЄС;

– підвищення надійності та ефективності функціонування електроенергетичної галузі, подолання проблем енергозабезпечення дефіцитних регіонів держави.

У пошуках шляхів підвищення ефективності як енергетичної галузі, так і економіки країни в цілому, у світовій практиці використовувалися різні напрями реформування електроенергетики в більш конкурентну і ефективну галузь, зокрема за допомогою:

- приватизації (головним чином акціонування) підприємств електроенергетики;
- перебудови структури галузі;
- лібералізації або дерегулювання (ослаблення державного регулювання) [3].

Одним з найбільш дієвих інструментів підвищення ефективності роботи енергетичного сектора є створення ринків електричної енергії.

Існуючий оптовий ринок електричної енергії (ОРЕ) України базується на моделі єдиного (монопольного) державного оптового покупця (продавця) електричної енергії – єдиного оптового постачальника, яка на сьогодні блокує розвиток ринкових механізмів в ОРЕ.

Ю. Продан визначає, що до основних недоліків системи регулювання відносин в межах ОРЕ слід віднести:

- недостатню законодавчу урегульованість відносин між членами ОРЕ України;
- недосконалість системи договірних відносин щодо купівлі-продажу електричної енергії між учасниками ОРЕ;
- відсутність механізмів страхування платіжних ризиків в процесі купівлі-продажу електричної енергії;
- законодавча неврегульованість питань щодо меж адміністративного втручання в діяльність ОРЕ;

- невизначеність на законодавчому рівні організаційно-правових форм здійснення експорту-імпорту електроенергії [8].

Реорганізований ринок електроенергії України зрештою повинен включати такі основні сегменти:

- ринок прямих товарних поставок електричної енергії на основі двосторонніх договорів купівлі-продажу електричної енергії між виробниками електричної енергії (ТЕС, ТЕЦ, АЕС) і постачальниками та/або кінцевими споживачами (такі договори можуть укладатися як на біржі, так і на позабіржовому ринку);

- балансуєчий ринок (ринок відхилень факту від плану) електроенергії – механізм, який забезпечує задоволення фактичних потреб споживачів в електроенергії шляхом корегування у реальному часі обсягів, передбачених двосторонніми контрактами, і продажів на спот-ринку (аукціоні);

- ринок системних (допоміжних) послуг – послуги надаються учасниками оптового ринку на конкурентній основі для підтримки надійного, заданого рівня якості енергопостачання споживачів (комерційний облік електроенергії, моніторинг ринку й ін.) [2].

На початку реформування має бути створена автоматизована система диференційованого обліку електроенергії та обміну даними, яка дозволить у режимі реального часу відстежувати поставку кожної кіловат-години на території України, що відповідатиме міжнародним стандартам. Також повинна бути створена і впроваджена система всіх елементів балансуєчого механізму.

АЕС, ТЕС і ТЕЦ повинні мати право вільного й безперешкодного продажу електроенергії прямим чином як енергопостачальникам (обленерго), так і споживачам. Гідроелектростанції, які виробляють пікову енергію, прямо продавати її не зможуть, їхній товар має бути реалізованим на балансуєчому ринку, де постачальники і споживачі зможуть докуповувати енергію. Основний обсяг продукції повинен закуповуватися у виробників за довгостроковими (ф'ючерсними угодами). Електроенергія, яка не буде куплена, повинна прямувати також на балансуєчий ринок. Основними споживачами електроенергії балансуєчого ринку мають бути розподільні компанії – обленерго, через яких електроенергія поступатиме дрібному бізнесу і населенню. Механізм купівлі-продажу має реалізовуватися через Оператора ринку на підставі Договору ринку і відповідно Правилам ринку.

Основною метою ринку системних послуг має бути забезпечення можливості для учасників на комерційній ринковій основі одержувати справедливую платню за виконання додаткових технологічних дій, що забезпечують підтримку надійності або збільшують рівень якості енергопостачання.

Функції ОПЕ можуть бути розширені за рахунок утворення нових (крім зазначених вище) сегментів, таких як: ринок потужності генерації (аукціони на довгостроковий продаж потужності); ринок ф'ючерсних контрактів (страхування цінових ризиків); ринок торгівлі правами на передачу електроенергії (використання пропускнуої здатності електричних мереж).

Однією з необхідних умов лібералізації системи відносин та підвищення конкуренції на ринку електроенергії, за думкою фахівців та відповідно до світового досвіду, є проведення приватизації електроенергетичних підприємств.

Державне володіння електроенергетичними підприємствами є характерним для всіх країн світу. Роль уряду особливо поширена в підсистемах генерації і передавання електроенергії електричними мережами вищих класів напруги. Приватні інвестори найчастіше діють у секторі розподілу електроенергії. Разом з тим, у деяких країнах (США, Німеччина, Японія) досить поширені вертикально інтегровані енергокомпанії, що забезпечують реалізацію всіх функцій електроенергетичного виробництва, включаючи розподіл і збут електроенергії. Повністю приватизованою є електроенергетика Англії і Уельсу, переважно – Японії і Бельгії. У США у приватній власності знаходиться більше 70 % потужностей генерації і більше 75 % розподільних мереж. У Франції і Португалії, навпаки, більшість підприємств електроенергетики знаходяться у власності держави [11].

В Україні процес приватизації було розпочато з прийняттям Указу Президента України від 02.08.99 р. № 944 «Про деякі питання приватизації об'єктів електроенергетичного комплексу». Указом було затверджено перелік енергетичних компаній, пакети акцій яких підлягають закріпленню у державній власності та пропонуються для продажу за конкурсом, а також визначені вимоги під час конкурсного продажу державних пакетів акцій компаній. Зокрема, ним передбачалось:

- що покупцями пакетів акцій компаній можуть бути особи, які мають досвід управління об'єктами електроенергетичного комплексу та діяльності на ринку електроенергії і беруть зобов'язання щодо внесення інвестицій з метою забезпечення ефективної діяльності та розвитку компаній;
- переважний продаж контрольних пакетів акцій;
- здійснення продажу пакетів акцій компаній за конкурсом із залученням радника;
- умовами конкурсів, що затверджуються окремими рішеннями КМУ, можуть визначатися форми та механізми внесення інвестицій, зобов'язання держави щодо сприяння реструктуризації заборгованості компаній, тарифи на електричну енергію та послуги компаній, передача в управління переможцю конкурсу пакета акцій, закріпленого у державній власності, або його частини, а також інші умови [1].

Узагальнення досвіду процесів роздержавлення в електроенергетиці України дозволило виділити два етапи приватизації: перший (1997-1998 рр.) – роздрібний продаж пакетів акцій енергокомпаній, другий (з 2000 р.) – залучення стратегічних інвесторів. Аналіз умов приватизації свідчить про їх недосконалість, бо вони створюють умови для перетворення державної монополії на монополію приватну. Для забезпечення антимонопольних вимог із метою недопущення монополізації національного ринку розроблено пропозиції щодо обмеження пакетів акцій, які може придбати



один покупець. Запропоновано також наділити органи державного регулювання правом контролю за інвестиціями суб'єкта природної монополії в об'єкти, не пов'язані зі сферою їх діяльності, у розмірі, що перевищує 10% вартості чистих активів суб'єкта природної монополії. Такий підхід дав би змогу забезпечити ефективний державний контроль діяльності природних монопольних структур [9].

Досвід реструктуризаційних реформ електроенергетичного сектору країн центрально-східної Європи (в основному вони реалізовані протягом 90-х років ХХ ст.) доводить, що більшість з них йшли шляхом дезінтеграції електроенергетичних холдингів і приватизації (поетапної та досить тривалої) генеруючих і дистрибуційних компаній. Зокрема, під час приєднання до ЄС у Чехії були частково приватизовані 8 енергопостачальних компаній і головна генеруюча компанія "CEZ" (частка державної власності в її активах скоротилася до 68%). В Угорщині на той період провідна генеруюча компанія "MVM" на 99% перебувала під державним контролем (сьогодні в її власності – атомні електростанції), а у приватну власність (переважно німецьким і французьким компаніям) перейшли 6 регіональних енергопостачальних компаній, а також 6 з 8 найбільших ТЕС. У Польщі в ході євроінтеграційних реформ з лібералізації енергетичних ринків у приватну власність було передано 4 з 10 державних енергогенеруючих компаній (нині приватизуються ще 4); 9 з 21 державного об'єкта когенерації (ще 6 перебувають у процесі роздержавлення); 2 з 11 збільшених дистрибуційних енергетичних компаній. Масштабна приватизація сьогодні розгорнута в електроенергетиці Румунії. Уряд планує передати недержавним інвесторам ті з 8 регіональних енергопостачальних компаній, які досі не приватизовані (4 з них були куплені енергетичними концернами Італії, Німеччини та Чехії в 2004–2005 рр.). Водночас триває приватизація гідроелектростанцій і когенераційних установок Румунії, а після затвердження національної енергетичної стратегії країни заплановано передати у приватну власність окремі об'єкти теплової генерації. Румунський уряд очікує, що обсяг надходжень від приватизації електроенергетичних активів у нинішньому році сягне 4 млрд. євро [5].

При поновленні приватизаційних процесів в електроенергетиці держава повинна визначитися з тим, які компанії доцільно залишити в своїй власності для гарантії стабільності роботи електроенергетичного сектора, стратегії його розвитку, необхідного рівня енергобезпеки. Це, в першу чергу, мають бути базові потужності АЕС, регулюючі потужності ГЕС і ГАЕС, міждержавні та магістральні високовольтні лінії електропередач, а також деякі великі ТЕС.

Сьогодні ціни виробників на електричну енергію, що поставляється в ринок, і оптова ринкова ціна визначаються за Правилами оптового ринку. Відповідно до Правил ринку визначається погодинна ціна закупівлі електричної енергії, виробленої тепловими станціями, які працюють за ціновими заявками. При цьому тарифи на виробництво електричної енергії атомними

електростанціями, гідроелектростанціями та ТЕЦ встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП). Вартість електричної енергії, що закуповується на ОРЕ, визначається як середньозважена величина вартості електричної енергії теплових, атомних електростанцій, гідроелектростанцій, теплоелектроцентралей та інших суб'єктів підприємницької діяльності, які продають електричну енергію в ОРЕ. Оптова ринкова ціна електричної енергії формується на погодинній основі виходячи з платежів виробникам електричної енергії, імпортерам електричної енергії, підприємству, яке здійснює диспетчерське управління ОЕС та передачу електричної енергії магістральними і міждержавними електричними мережами, та іншим суб'єктам ринку, які мають право на отримання коштів відповідно до законодавства.

Після впровадження нової моделі ОРЕ основними відносинами купівлі-продажу електричної енергії будуть двосторонні договори між виробниками і постачальниками або споживачами. Об'єми електроенергії, визначені договорами, повинні реєструватися у Оператора ринку.

Основні фінансово-економічні принципи роботи повномасштабного ринку прямих договорів повинні ґрунтуватися на наступному:

- ціна купівлі-продажу електричної енергії за двосторонніми договорами визначається сторонами цих договорів, а ціна договорів, які укладаються на біржі, встановлюється за наслідками проведення торгів;

- ціна за усунення дисбалансу і розрахунок платежів визначаються на балансуєчому ринку, згідно з пропозиціями і заявками сторін за відповідними Правилами;

- всі суб'єкти, які купують і продають фізичні об'єми електроенергії мають брати участь у балансуєчому ринку, механізм купівлі-продажу електричної енергії реалізується через Оператора ринку;

- обов'язковою умовою роботи на балансуєчому ринку буде наявність у всіх учасників кредитного покриття – фінансової гарантії (авансові платежі, депозити, акредитиви, банківська гарантія тощо).

- підписання Договору балансуєчого ринку повинно бути однією з основних умов отримання ліцензії на здійснення підприємницької діяльності з виробництва і постачання електричної енергії;

- кошти, які надходять на рахунок Пулу за електричну енергію поточного споживання, розподіляються за алгоритмом, що затверджується членами Пулу та спрямовуються на забезпечення поточної діяльності компаній;

- кошти, що надходять на рахунок Пулу як повернення боргів енергоринку за минулі роки спрямовуються на викуп боргових зобов'язань генеруючих компаній;

- ціна пікової потужності за пропозицією Пулу генерації затверджується Комерційною адміністрацією ОРЕ та перевіряється НКРЕКП на відповідність розрахунків встановленим нормам та правилам [2].

В умовах повномасштабної конкуренції ціноутворення в сфері генера-

ції та збуту електроенергії втрачає те значення, яке воно має в умовах природної монополії, й ґрунтується на ринкових засадах в умовах вільної конкуренції. Отже, реформування системи тарифоутворення в електроенергетиці зумовлено цілим комплексом складних факторів і потребує розробки і впровадження зважених економічних механізмів для вирішення проблеми прибутковості суб'єктів господарювання та проблеми суспільних втрат внаслідок зростання цін на енергоносії.

**Висновки.** Реформування електроенергетичної галузі України передбачає поступовий перехід від діючої системи до моделі оптового ринку електричної енергії двосторонніх контрактів з балансуєчим ринком, яка найбільш широко застосовується у світі останнім часом. Основними напрямками змін повинно бути коригування організаційної структури та системи контрактів ОРЕ, удосконалення системи ціноутворення, перехід від адміністративного втручання на регулюючий контроль, удосконалення енергоринку зовнішніх взаємовідносин та удосконалення законодавчо-нормативної бази. Необхідно розпочати новий етап приватизації в галузі, передбачивши запровадження індивідуального підходу, на засадах чітко продуманої і прозорої політики із залученням стратегічних інвесторів та забезпеченням державних інтересів (кошти від приватизації, в першу чергу, мають бути спрямовані на оновлення основних фондів галузі, а не на наповнення бюджету).

У якості напрямку подальших наукових розвідок у цій сфері особливої актуальності набуває розробка нових механізмів інвестиційної діяльності в електроенергетичній галузі з урахуванням приватизації об'єктів, специфіки регулювання цін та тарифів, особливостей функціонування ОРЕ, а також орієнтації на підхід, за яким інвестиційна складова тарифу використовується цілеспрямовано як джерело окупності інвестиційних проектів.

### Список використаних джерел

1. Гаврилюк О. Окремі нотатки щодо реформування електроенергетики / О. Гаврилюк // Економічна правда. – 14.01.2008 р.
2. Державне регулювання енергетики України: Біла книга. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2006. – 36 с.
3. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє / за ред. І. Плачкова. – Книга 5. Електроенергетика та охорона навколишнього середовища. Функціонування енергетики в сучасному світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-3>.
4. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013р. № 1071-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-%D1%80/paran4#n4>.
5. Єрмілов С. Формування конкурентних енергоринків в Україні / С. Єрмілов [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.me.gov.ua/file/link/107824/file/UE10-2007\_Er.pdf.

6. Закон України «Про електроенергетику» // Відомості Верховної Ради України від 23.01.1998 р. - 1998 р. - № 1. – Ст. 1.

7. Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 22. – Ст. 781.

8. Продан Ю. Загальні умови функціонування та перспективи розвитку оптового ринку електроенергії в Україні / Ю. Продан // Новини енергетики. – 2003. – №6. – С. 69–72.

9. Сагір В.Г. Державне регулювання природних монополій (на прикладі електроенергетики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр.: Спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»/ В.Г. Сагір. – Донецьк, 2005. – 21 с.

10. Суходоля О.М. Досвід реформування ринку електричної енергії в Україні / О.М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1 (30). – С. 59–68.

11. Шевцов А. Ринок електроенергії в Україні: проблеми вдосконалення / А. Шевцов, М. Земляний, В. Вербинський // Аналітичні матеріали. – Регіональний філіал НІСД у м. Дніпропетровську, 2006.

---

---

УДК 351.824.11

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК,  
Євдокімов В. А., здобувач, НУЦЗУ*

## **ОБҐРУНТУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ**

*У статті обґрунтовано методичні підходи до розробки стратегії забезпечення розвитку електроенергетичної галузі в Україні, зокрема усунення перехресного субсидіювання.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, електроенергетична галузь, реформа, стратегія, органи публічної влади.*

*The methodological approaches to the development of the strategy of provision of the electric power industry development in Ukraine were substantiated in the article.*

**Keywords:** *state regulation, electric power engineering, reform, strategy, public authorities.*

**Постановка проблеми.** Протягом останніх 10 років було схвалено Концепцію функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України, а також Енергетичну стратегію України на період до 2030 року [20; 10]. Ці правові документи визначили стратегічну мету реформування електроенергетичної галузі – перехід до ринку двосторонніх договорів та балансуєчого ринку. Однак де-факто за останні 2 роки остаточно не відбувалося оновлення правових, організаційних і економічних механізмів державного регулювання електроенергетичної галузі, що є вимогою Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Зокрема, його Третього пакету [8], що передбачає вдосконалення розрахунків на ринку електроенергії та розробку комплексного плану заходів щодо забезпечення енергетичної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У дисертаційних роботах і наукових публікаціях Л. Антонової, О. Битяка, М. Гончаренко, А. Дегтяра, Д. Дрожжина, О. Губрієнко, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, С. Майстра, Н. Петрової, Б. Слупського, І. Франчук та ін. відображені результати досліджень правових, організаційних, економічних, інформаційно-технічних та інших засад, напрямків і засобів державного управління (регулювання) електроенергетичною галуззю із використанням різноманітних підходів. Попри це, ураховуючи сучасний стан функціонування галузей, секторів та ланок економіки держави, у науково-практичній і науково-теоретичній площині зберігається актуальність та значний інтерес до комплексної характеристики шляхів удосконалення державного регулювання електроенергогалузі, стратегії її розвитку.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є визначення стратегії розвитку електроенергетичної галузі з позиції методичності та наявного організаційно-правового забезпечення модернізації системи державного регулювання цієї галузі.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна –2020» і Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [7]. Цим останнім законом запроваджується повномасштабний ринок електричної енергії і змінюються взаємовідносини між суб'єктами діючого оптового ринку електричної енергії [7]. Відповідно до Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» цього закону реалізація його норм [там само] покладено на Міненерговугілля. Оскільки воно є органом, що має право законодавчої ініціативи, і відповідає за проведення ефективної стратегії розвитку та стабільної роботи електроенергетичної галузі. Зважаючи на те, що де-факто Міненерговугілля не має важелів адміністративного впливу на діяльність приватизованих генеруючих компаній теплових електростанцій, енергопостачальних компаній та інших підприємств електроенергетики, які є приватними, його основною функцією є забезпечення стійкої роботи єдиної енергетичної системи країни й імплементація актів ЄС. Це видається можливим шляхом розроблення вітчизняних законодавчих та нормативно-правових актів щодо визначення дієвих організаційно-економічних методів державного регулювання електроенергетичної га-

лузі, а, відтак, забезпечення виконання Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікованого в 2010 році [8].

З метою убезпечення підміни впровадження реального ринку електроенергії самим лише прийняттям правових документів, а також забезпечення виваженої цінової політики в електроенергетичній галузі, ефективного використання електроенергії споживачами, розвитку конкурентоспроможних джерел вироблення останньої, екологічної й енергетичної безпеки та досягнення інших стратегічних пріоритетів варто конкретизувати в межах правового поля методи організації, наслідки модернізації цієї галузі та роль у цьому держави, дії органів державної влади, які здійснюють відповідне регулювання. Уважаємо, що таку конкретизацію можливо здійснити шляхом обґрунтування методичних підходів до розробки стратегії забезпечення розвитку електроенергетичної галузі в Україні. Ці підходи мають чітко окреслити причини появи проблем у цій галузі та шляхи їх розв'язання.

На думку В. Бараннік, О. Віхрова, В. Лір та ін., серед основних стратегічних завдань модернізації ринку електроенергетики України слід виділити такі: 1) упровадження єдиних для споживачів електроенергії принципів ринкового утворення ціни на неї; 2) трансформацію використання традиційних джерел енергії під час її виробництва в напрямку його енергоефективності та збільшення частки швидко відновлювальних джерел, застосування інноваційних технологій, що дозволить скоротити енергоємність ВВП приблизно на 15–20 % протягом 5 р.; 3) перехід до енергозаощадливого споживання електроенергії; 4) модернізацію енергоринків, імплементація європейського енергетичного законодавства в Україні, зокрема Третього енергетичного пакету, що передбачає остаточне відокремлення основних видів діяльності в електроенергетичній галузі; 5) окрім цього, відповідно до вимог Третього енергетичного пакету слід забезпечити підвищення ефективності енергетичних ринків, що вимагає гарантування незалежного статусу регулятора цих ринків, здійснення ним ефективного нагляду за дотриманням конкуренції, відкриття структури тарифів на електроенергію, її транспортування; 6) реалізація правових і організаційно-технічних заходів щодо співставлення (синхронізованого розвитку) об'єднаної енергетичної системи України з об'єднанням енергосистем країн ЄС (ENTSO-E); 7) лібералізацію електроенергоринку – завершення переходу від моделі «єдиний покупець» до моделі «прямі договори між постачальниками і споживачами енергії», а також балансуючого ринку; 8) поступову ліквідацію перехресного субсидіювання, перехід до адресних дотацій останнім; 9) реконструкцію наявних об'єктів інфраструктури в електроенергетичній галузі, залучення інвестицій в цей процес; 10) оновлення вітчизняного законодавства та регуляторного середовища з метою створення сприятливого клімату для залучення інвестицій в цю галузь [1]. Реалізація вищевказаних завдань в енергетичній галузі має здійснюватися відповідно до Рішення РНБО, затвердженого Указом Президента України №298/2015 від 28.05.2015 р. [9].

Зважаючи на викладене, зауважимо, що метою стратегії забезпечення розвитку електроенергетичної галузі в Україні повинен бути перехід до моделі прямих договорів між постачальниками і споживачами електроенергії та балансуючого ринку. Варто створити правові, фінансово-економічні, організаційні, науково-технічні, інформаційні, інвестиційно привабливі умови для підвищення ефективності генерації електроенергії, відокремлення секторів щодо її транспортування та розподілу, здешевлення електроенергії для споживачів, тах можливе використання альтернативних джерел енергії, а також забезпечення екологічно орієнтованого розвитку інноваційної моделі економіки України, реалізації нею обраного інтеграційного курсу.

Принципово, що за нової моделі електроенергетичного ринку його державний регулятор набуває особливого значення. Згідно із загальною практикою ЄС конкретизація повноважень і функцій такого регулятора здійснюється на розсуд країн, що входять до цього союзу. Разом із тим, підгрунття конкретизації становлять Другий і Третій енергопакети [8], адже вони містять міні набір положень щодо компетенції регуляторів електроенергетичного ринку. В Україні впровадження нової моделі електроенергетичного ринку вимагає вдосконалення вторинного (вітчизняного) енергетичного законодавства шляхом прийняття відповідного закону – «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг».

Згідно із планом відповідного комітету Верховної Ради України, який займається питаннями паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та безпеки, визначено, що внесення змін вимагають закони, які потребують приведення у відповідність до Третього енергетичного пакету ЄС [4]. Відповідного оновлення потребує, насамперед, Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії» [7] і прийняття закону «Про ринок електроенергії». Серед наукових кіл існує думка, що доцільно прийняти закон «Про державне регулювання у сфері енергетики». Проте так чи інакше законодавчі нововведення мають обов'язково:

- усунути обмеження конкуренції на електроенергетичному ринку за рахунок Фонду врегулювання вартісного дисбалансу, компенсації витрат «зеленого тарифу», ліквідації перехресного субсидування для споживачів електроенергії (дет. про це йдеться в інших наших публікаціях [3]);

- демонополізувати такі сектори, як виробництво та реалізацію електричної енергії;

- остаточно відокремити основні види діяльності в електроенергетиці;

- визначити особливості погашення заборгованості за електроенергію, що утворилася на Оптовому ринку енергії України тощо.

Проведення належної агітаційної компанії з означеного приводу – наріжний камінь реформування електроенергетичної галузі, а також забезпечення її нормального функціонування та розвитку. Урядом України був утворений Координаційний центр із забезпечення впровадження нової моделі ри-

нку електроенергії [11]. Разом із тим, відомостей зазначеного центру щодо результатів забезпечення впровадження нової моделі ринку електроенергії існує обмаль. Уважаємо, що допомогти в інформуванні про результати такої роботи може активне залучення до цього процесу державно-громадських інституцій – Міністерства інформаційної політики України, мережі громадських рад, створених при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та ін. [5; 6].

Розв'язання вищезначених пріоритетних проблем пропонується за допомогою вдосконалення наявної Енергетичної стратегії України до 2030 року, яка визначає засади державної політики щодо реформування електроенергетичної галузі. Уважаємо, що останню стратегію доцільно реалізовувати в два основні етапи крізь призму застосування таких організаційно-економічних методів: ринкових, виробничих, екологічних, науково-технічних, соціальних, економічних, інфраструктурних, загальнодержавних і регіональних. На першому етапі потрібно розкрити структуру ціни на електроенергію (визначений базовий тариф має відшкодувати нормативні витрати та включати обґрунтовану інвестиційну складову), удосконалити механізм соціального захисту найбільш вразливих верств населення-споживачів останньої, методи та заходи стимулювання енергоефективного споживання (за необхідності здійснити керування попитом на електроенергію), реконструювати існуючі об'єкти електроенергетичної інфраструктури тощо. А на другому – створити умови для безбиткової роботи суб'єктів-учасників електроенергетичного ринку, забезпечити безперебійну роботу об'єднаної енергетичної системи, енергоефективність і незалежність.

**Висновки.** До вдосконалення стратегії забезпечення розвитку електроенергетичної галузі України слід підходити комплексно, використовуючи відповідний підхід. Його підґрунтя (комплексного підходу) в електроенергетичній галузі складають організаційно-економічні заходи щодо її реформування, а саме: ринкові (державне регулювання має відповідати потребам ринку, забезпечувати ринкове ціноутворення та розкриття структури тарифів на електроенергію для населення); виробничі (остаточне відокремлення основних видів діяльності в цій галузі); екологічні (екологоорієнтоване енерговиробництво з метою зменшення негативного впливу на навколишнє середовище); науково-технічні (упровадження інновацій, забезпечення науково-технічного прогресу на відповідній території); соціальні (реалізація інтересів суспільства та захист споживачів електроенергії); економічні (зменшення обсягу взаємної заборгованості, створення привабливого інвестиційного клімату, усунення перехресного субсидювання); інфраструктурні (реконструкція існуючих об'єктів електроенергетичної інфраструктури); загальнодержавні та регіональні (створення умов для належного функціонування ринку електроенергетики, вплив на нього легітимними засобами з метою покращення соціально-економічних показників розвитку держави).



### Список використаних джерел

1. Бараннік В. О. Стан та проблеми запровадження нової моделі функціонування електроенергетичного ринку України : аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс] / В. О. Бараннік // Національна безпека, 2015. – № 22. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1866/>.
2. Енергетична стратегія України на період до 2030 року [Електронний ресурс] // ЕНЕРГО.РЕСУРС. – Режим доступу: <http://energetyka.com.ua/normatyvna-baza/384-energetichna-strategiya-ukrajini-na-period-do-2030-roku>.
3. Євдокімов В. А. Алгоритм функціонування фонду врегулювання вартісного дисбалансу / В. А. Євдокімов, С. К. Комова, О. С. Вишинський // Энергосбережение. Энергетика. Энергоаудит. – 2014. – № 6. – С. 29–42.
4. Законопроекти, що знаходяться на опрацюванні в комітетах Верховної Ради України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3\\_current](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3_current).
5. Офіційний сайт Міністерства інформаційної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mir.gov.ua/>.
6. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/>.
7. Про засади функціонування ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/663-18>.
8. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/2015 року» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 28.05.2015 р. № 298/2015. – Режим доступу: [www.president.gov.ua/documents/19527.html](http://www.president.gov.ua/documents/19527.html).
10. Про схвалення Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. № 1789. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-2002-%D0%BF>.
11. Про утворення Координаційного центру із забезпечення впровадження нової моделі ринку електричної енергії [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 23.09.2014 р. № 530. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/530-2014-%D0%BF>.

*Колесов О. М., к.держ.упр., НУЦЗУ*

## СУТНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті визначено сутність екологічної політики як об'єкта державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, екологічна політика, об'єкт впливу, екологічна безпека.

*The essence of environmental policies as an object of state administration is defenited in the article.*

**Keywords:** state administration, environmental policies, object of influence, ecological safety.

**Постановка проблеми.** Останні десятиліття внесли значні зміни у правові екологічні норми як кожної країни зокрема, так і в міжнародне екологічне право в цілому. Право людини на безпечне середовище й якість цього природного середовища були визнані фундаментальними цінностями цивілізації, а людина є невід'ємною складовою природи. Поступово було сформульовано поняття екологічна політика, екологічна безпека, права людини на безпечне довкілля, та визначено коло її екологічних прав та обов'язків. Розуміння сутності державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних та соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем і протиріч в цій сфері державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічним проблемам державної екологічної політики присвятили свої розробки В. Андронов, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, В. Кравців, О. Лазор, О. Мордвінов, Г. Серов, Л. Стасюк, Т. Трифонова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. Слід констатувати, що науковому визначенню сутності екологічної політики як об'єкта державного управління наразі бракує комплексності.

**Постановка завдання.** Отже, метою дослідження є аналіз наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо формування та реалізації державної екологічної політики з метою конкретизації об'єкта державного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Світовий екологічний рух має виробити нову філософію взаємодії природи і людини, адже численні розробки у цій галузі мають ще досить фрагментарний та суперечливий характер. У них обґрунтовується відмова від експансіоністських цінностей і відповідних їм мо-

делей поведінки від надто урбанізованих способів життя, традицій індустріалізму й технократизму. Серед екологічно орієнтованих узагальнень є й такі, що засуджують сучасний науково-технічний прогрес, убачаючи в ньому по-сібника «ненажерливих» монополій, які нищать основи екологічної безпеки.

Унаслідок усвідомлення того, що глобальний характер впливу людської діяльності на природне середовище став сумною реальністю, було визнано, що вплив антропогенних чинників, на природу, який не контролюється, досяг рівня її самозахисту, і виникла ідея свідомого управління еволюцією біосфери. Для вирішення протиріч технічного прогресу почали створюватися програми практичних дій: «Римський клуб», «Global change», «Геосфера — біосфера» та ін. Кожна з цих програм зіткнулася з проблемою співвідношення еволюції природного середовища і людської культури. Так, у 70-х роках ХХ ст. у роботі Римського клубу були досить чітко визначені сценарії можливої екологічної катастрофи, до якої поступово і неухильно наближається сучасна цивілізація. Вихід пропонувався на шляху обмеження речовинного-енергетичного споживання природи і мінімізації шкідливих викидів, що критично порушує динамічну рівновагу біосфери. Ідеалами були проголошені перехід до екологічно чистих технологій, відмова від технократичного ставлення до природи і людини [2]. Проте у зв'язку з цим виник цілий комплекс проблем, що стосуються умов, можливостей і шляхів реалізації цієї мети.

Якщо ще в 70-го рр. ХХ ст. як основний стратегічний напрям природоохоронної діяльності на міжнародному рівні була прийнята стратегія end-of-pipe, коли вимірювалися забруднення, що виходять з труби, то вже наступним напрямом охорони навколишнього середовища було обрано напрям технічне переозброєння на основі ресурсозберігаючих та маловідходних технологій [там само].

Слід зазначити, що реалізація заходів щодо охорони навколишнього середовища в глобальному масштабі неминуче вимагають величезних витрат, які можуть скласти 5 – 10 % від річного світового валового продукту. Ці витрати мають дві важливі особливості, по-перше, часто вони пов'язані не з розвитком певних галузей світового господарства або освоєнням нових ресурсів, а, навпаки, з відмовою від таких і пошуком альтернативних рішень. По-друге, в окремих випадках носять транснаціональний характер. Погодившись на такі витрати, людство здійснює перехід від підкорення природи до гармонізації взаємостосунків з нею. При цьому для людства відкривається перспектива тривалого безкризового розвитку. Зазначений сценарій розвитку передбачає, що до кінця ХХІ ст. населення Землі стабілізується на рівні 8 – 12 млрд. осіб, а темпи зростання промислового виробництва дещо сповільняться; сільськогосподарське виробництво має істотно випередити зростання населення, а рівень забруднення і деградації природного середовища почне знижуватися приблизно з середини ХХІ ст., коли вся світова спільнота вступить в постіндустріальну епоху [там само]. Отже, в ХХІ ст. людство шукатиме відповідь на «екологічний виклик», що виник перед цивілізацією ХХ ст.

Кожна епоха додавала свій внесок в інтерпретацію екологічної про-

блеми в спроби виявлення і використання ефективних шляхів її вирішення в умовах, коли відриваючись від природи в процесі свого технічного, наукового або духовного розвитку, цивілізація досягне небезпечної межі повного розриву з нею. З цього приводу існує значна кількість різних точок зору.

Картезіанський підхід до відносин у системі «Людина – Природа» дозволив людству вважати, що відчуженість від Землі дає право бачити в ній лише неживу сукупність копалин, – багатств, які ми вільні експлуатувати, як захочемо. Це суттєва помилка сприйняття і привела нас до сьогоденної кризи. Не менш небезпечна й інша, полярна позиція, що люди є патогенами, свого роду вірусами, які загрожують самому існуванню Землі; і спосіб лікування один – стерти людство з лиця Землі.

Однак це діаметрально протилежні точки зору, і пошук відповідей на хвилюючі питання сучасності, очевидно, знаходиться між ними. Зрозуміло, що на порядку денному постало питання про більш широку екологізацію суспільної свідомості. Потреба у формуванні екологічної культури, як вирішального чинника в гармонізації відносин суспільства і природи, стає все більш актуальною. Не випадково, Б. Воронович, П. Проскурін та ін. відмічають, що доки екологічна культура не буде доведена до відома кожного з нас, доти користі не буде. Екологічна культура повинна стати у нас справою державною [1]. Як наслідок, в останні десятиліття міжнародна громадська свідомість остаточно затвердилася в необхідності визнання пріоритетності прав людини на здорове і гармонійне природне середовище, сформулювавши основи глобальної екологічної політики, складовою якої на національному рівні є державна екологічна політика. Значною мірою це зумовлено існуючими екологічними проблемами, результатом яких є значне забруднення навколишнього природного середовища.

Основні принципи державної екологічної політики України сформовані в Декларації про державний суверенітет України (10.07.1990 р.) [3]. Згідно з Розділом «Екологічна безпека» цього документа наша держава самостійно встановлює порядок організації охорони природи та порядок використання природних ресурсів на своїй території, має свою комісію з радіаційного захисту населення й екологічної безпеки. Конституція України, положення якої є нормами прямої дії (ст. 8) і складають основу вітчизняного природоохоронного законодавства, проголошує як одне з важливих повноважень Верховної Ради України – дбати про охорону довкілля, визначати екологічну політику держави, яку реалізує Уряд України [5].

Екологічна політика України визначена також постановою Верховною Радою України «Основні напрями державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Цей документ передбачає довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем в Україні на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях [9].

Серед вітчизняних теоретиків і практиків існують різні підходи щодо визначення сутності та змісту державного впливу, направлено на вирішення екологічних проблем суспільства. Так, згідно із Стратегією Держав-

ної екологічної політики України на період до 2020 року, завдання державної екологічної політики – таке задоволення зростаючих потреб населення в об'єктах довкілля, щоб його структура, якість і сталість процесів, функцій не погіршувалися і відповідали потребам людей [12]. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що наша держава здійснює державну екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи [10].

За визначенням Л. Мельника та М. Шапочки, державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах [8].

Учений О. Лазор твердить, що управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [6].

На думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення. При цьому з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики, автор робить висновок, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри, зокрема, нормативний і регуляційний [11].

Науковець О. Мягченко вважає, що державна екологічна політика – це система заходів, пов'язаних із запобіганням негативним впливам суспільства на природу [7].

Відзначимо, що врахування можливого впливу на екологію на етапі розробки політик, планів і програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні (на відміну від законодавства ЄС), а питання впливу на довкілля не набули широкого відображення в галузевих політиках розвитку. Тому, на наш погляд, державною екологічною політикою слід вважати систему законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни. При цьому основою державної екологічної політики в умовах євроінтеграційних прагнень України має стати за-

конодавчо визначена обов'язковість врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального, місцевого та об'єктного розвитку [4].

Формування та реалізації державної екологічної політики має відбуватись за напрямками, які передбачають гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України, запобігання деградації навколишнього середовища; впровадження належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших необхідних механізмів та інструментів щодо її регулювання та встановлення адміністративно-правових, організаційних, фінансово-економічних та інших умов для реалізації і захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також забезпечення раціонального природокористування. Тому не випадково, що державна екологічна політика України, згідно з існуючою Стратегією на період до 2020 року, спрямована на досягнення таких стратегічних цілей:

- 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
- 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;
- 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління;
- 5) припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;
- 6) забезпечення екологічно збалансованого природокористування;
- 7) удосконалення регіональної екологічної політики [12].

Важливим напрямком формування та реалізації державної екологічної політики є екологічна освіта. Метою екологічного виховання й освіти є цілеспрямоване формування в кожній людині на всіх етапах її життя глибоких і міцних екологічних знань, цілісних уявлень про біосферу, розуміння органічного взаємозв'язку і єдності людства і навколишнього середовища, ролі природи в житті суспільства і людини, необхідності і значущості її охорони і раціонального використання ресурсів, виховання особистої відповідальності за стан навколишнього середовища. Кінцева мета екологічної освіти полягає в тому, щоб надати населенню можливість зрозуміти складний характер навколишнього середовища і необхідність для всіх країн розвиватися таким чином, щоб це узгоджувалося з навколишнім середовищем. Подібна освіта повинна також сприяти усвідомленню людством економічної, політичної і екологічної взаємозалежності сучасного світу, з тим щоб підвищити почуття відповідальності всіх країн, що стане передумовою для розв'язання серйозних проблем навколишнього середовища на глобальному рівні.

**Висновки.** Отже, навколишнє середовище для людини не менш значуще, ніж матеріальні і духовні потреби. Важливо зрозуміти та прийняти нові ціннісні орієнтири, смислові установки, створити новий образ людини: на противагу споживачу – людину гуманну по відношенню до природи. Без цієї глобальної перебудови відносин у системі «Людина – Екологія» (і це

головне завдання системи державного управління всіх рівнів) усі заходи політичного, економічного, соціального, науково-технічного характеру не будуть мати великого значення та не зможуть стати серйозною перешкодою на шляху екологічної катастрофи, що насувається на людство.

### Список використаних джерел

1. Воронович Б. А. Філософські проблеми взаємодії суспільства і природи / Б. А. Воронович. – М. : 1982. – 263 с.
2. Гальперин М. В. Экологические основы природопользования : учебник / М. В. Гальперин. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2003. – 256 с.
3. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верховна Рада УРСР від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Коленов О. М. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні / О. М. Коленов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІ НАДУ. – Вип. 38 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 38. – С. 354–361.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
7. Мягченко О. П. Основи екології [Електронний ресурс] / О. П. Мягченко. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/17540906/ekologiya/natsionalna\\_ekologichna\\_politika\\_ukrayini](http://pidruchniki.ws/17540906/ekologiya/natsionalna_ekologichna_politika_ukrayini).
8. Основи екології : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М. К. Шапочки]. – Суми : Університетська книга, 2007. – 759 с.
9. Про основні напрями державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.
10. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д. О. Ветвицький ; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.
12. Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/8328>.

*Крюков О. І., д.держ.упр, проф., НУЦЗУ*

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

*У статті розкриваються проблеми інформаційного забезпечення органів публічної влади та їх вплив на національну безпеку держави. Підкреслюється роль глобалізаційних процесів у формуванні інформаційного суспільства. Аналізуються головні напрямки та прорахунки державної інформаційної політики в контексті національної безпеки держави.*

**Ключові слова:** *інформаційне забезпечення, глобалізаційні процеси, інформаційна політика держави.*

*In the article the problem of information support of public authorities and its impact on national security of the state are defined. The role of globalization in the process of shaping the information society is emphasized. The main directions and the failures of the state information policy in the context of national security of the state are analysed.*

**Keywords:** *information provision, globalization processes, information policy of the state.*

**Постановка проблеми.** Роль інформації в сфері публічної влади суспільства постійно зростає. Розвиток засобів комунікації призвів до виділення інформаційних ресурсів в окремий специфічний вид інструментів державної політики. В державно-управлінській діяльності відмічається швидке зростання обсягів управлінської інформації. В сучасних умовах особливо зростає необхідність для органів публічної влади не тільки ефективно використовувати інформацію, але й забезпечити реальний захист інформаційних ресурсів держави від ризиків сучасних глобалізаційних процесів.

Події останнього часу в Україні та світі свідчать про те що , проблеми інформаційної безпеки держави є дуже актуальними в наш час, але не зважаючи на велику кількість документації, управлінцям бракує інформації для прийняття ефективних рішень. Вирішення даного питання можливе з запровадженням сучасної системи інформаційного забезпечення в державному управлінні, яке дозволить підвищити компетентність та ефективність прийнятих управлінських рішень.

У цілому політика національної безпеки держави спрямована на мінімізацію та, по можливості, уникнення існуючих чи потенційних внутрішніх або зовнішніх загроз розвитку держави у відповідності з її цілями.

У цьому контексті інформаційна безпека, як невід'ємна складова



національної безпеки, потребує свого забезпечення на державному рівні, оскільки протягом усієї історії розвитку людства інформація розглядалася як важливий військовий, політичний, економічний і соціальний фактори, що в значній мірі обумовлює розвиток держави, суспільства і особистості в конкретних історичних умовах. Проте вдосконалення інформаційних технологій зробило державну таємницю не абсолютним, а відносним поняттям. Тому, можна констатувати, що відбувається зменшення часу, протягом якого держава здатна зберігати секретність інформації, зокрема стратегічної. Визначені закономірності дозволяють дійти висновку, що в сучасних умовах традиційні підходи щодо забезпечення інформаційної безпеки у короткий проміжок часу втрачають свою ефективність і потребують постійного удосконалення.

Як зазначають відомі українські вчені в галузі інформаційної політики Г. Почепцов та С. Чукут, “всі держави проходять шлях від аграрного до індустріального суспільства, а потім – до інформаційного. Важелями впливу на кожному з цих етапів є принципово різні елементи. На першому – земля, на другому – машини, на третьому – інформація. В інформаційному суспільстві найбільша кількість людей зайнята обробкою і породженням інформації. Сьогодні людство увійшло саме в інформаційну цивілізацію” [11, с. 11].

Магістральною тенденцією цивілізаційного поступу стала глобалізація, до ознак якої слід віднести такі: зростання інтегративних процесів у світовій економіці, уніфікація політико-правових норм і “розмивання” державних кордонів, посилення ролі наднаціональних організацій, транснаціоналізація соціального та культурно-ідеологічного життя.

Ключовою рушійною силою глобалізаційних трансформацій є повсюдне розгортання новітніх інформаційно-комунікативних технологій. Технічний прогрес значно скоротив вартість накопичення, обробки та передачі інформації в планетарних масштабах, що позначилося на показниках економічного зростання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичну основу дослідження інформаційного суспільства становлять праці класиків Д. Белла, Е. Тоффлера, М. Кастельса, М. Маклюена. Науковими дослідженнями різноманітних аспектів інформаційного забезпечення органів влади, займалися вчені О. Бухтатий, М. Дітковська, М. Дзюба, Н. Драгомирецька, П. Клімушин та ін. Інформаційно-аналітична діяльність органів влади, роль інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень досліджували вчені: В. Дзюндзюк, А. Дегтяр, М. Карашук, О. Крюков, Г. Почепцов, О. Радченко, В. Степанов, С. Чукут та ін.

**Постановка завдання.** Втім, незважаючи на значний науковий інтерес фахівців до проблем інформаційного забезпечення органів публічної влади, ряд теоретичних, методологічних та практичних питань залишаються невирішеними. Потребує подальшого вивчення механізм інформаційного забезпечення публічної влади в Україні, та її вплив на інформаційну безпеку держави, що й становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** У XXI ст. місце і роль держав у світі визначатимуть масштаби та глибина поширення цифрових технологій, супутникового зв'язку волокон, комп'ютеризації та Інтернету. Їхній потужний вплив визначатиме взаємини в людській спільноті, змінюватиме економічне та соціокультурне середовище, закладаючи засади нової форми суспільного устрою.

Рівнем інформаційного забезпечення перевіряється і оцінюється ступінь зрілості суспільства. Важливим фактором є готовність публічної влади виконувати своє призначення у відповідності до вимог сучасного суспільства. Влада в умовах демократичного відкритого суспільства зацікавлена в інформатизації всіх сфер суспільного життя та індивідуального буття людини. Вона є важливим чинником вироблення і реалізації державної політики відповідно до нових умов інформаційного суспільства.

Рівень інформатизації визначить ступінь готовності суспільства до існування в умовах інформаційного суспільства, рівень конкурентоздатності держави на міжнародній арені. Для характеристики рівня розвитку інформаційного суспільства використовуються ІКТ-індекси (е-індекси). До основних індикаторів експерти включають, індикатори стану доступу до телекомунікаційної інфраструктури: доступ населення й суспільства до радіо, телефону, ПК, Інтернет; у шкіл – до ПК, Інтернет; у медичних установ, місцевої влади й уряду – до телефону, ПК, Інтернет.

Існує більше двадцяти різних е-індексів, найбільш відомим з яких є:

- індекс Цифрової Спроможності або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI), розроблений ІТУ в межах WPIIS;
- індекс цифрового доступу (Digital Access Index, DAI), ІТУ;
- індекс мережної готовності (The World Economic Forum's Networked Readiness Index (NRI));
- індекс інформаційного суспільства (Information Society Index, ISI), компанія IDC.

Для характеристики інформаційного забезпечення важливим є критерій готовності суспільства до використання ІКТ.

З 2000 р. організація Economist Intelligence Unit і корпорація IBM щорічно публікують рейтинги провідних країн світу в галузі „Електронної готовності” (e-readiness). Ці рейтинги засновані на моделі, розробленій спільно з інститутом IBM Institute for Business Value. „Електронна готовність” – це критерій готовності країни до використання різних інтернет-можливостей.

Методологія ранжирування країн є багатоаспектною і постійно модифікується, модель складається зі ста кількісних і якісних критеріїв, що представлені наступними категоріями:

- забезпеченість зв'язком і технологічна інфраструктура (20% оцінки) проникнення Інтернету, мобільних телефонів, персональних комп'ютерів, WiFi-доступ, захист Інтернету;

– бізнес-середовище (15%) – загальна оцінка ділового клімату, що охоплює розвиток економіки, політичну стабільність, регуляцію оподаткування, ринку праці, якість інфраструктури, відкритість ринку до торгівлі та інвестицій;

– соціальне і культурне середовище (15%) – рівень загальної освіти, комп'ютерна грамотність, використання електронного бізнесу як каталізатора інновацій, кількість зареєстрованих патентів, технічні навички робочої сили;

– правове середовище (10%) – законодавче і державне регулювання використання Інтернету, легкість реєстрації нового бізнесу, захист інтелектуальної власності, урядова підтримка інфраструктури Інтернету, рівень цензури;

– урядова політика і бачення (15%) – законодавче і державне регулювання використання Інтернету, легкість реєстрації нового бізнесу, захист інтелектуальної власності, урядова підтримка інфраструктури Інтернету, рівень цензури;

– пристосованість споживача і бізнесу до електронної комерції (25%) – національні витрати на інформаційно-телекомунікаційні технології, рівень і вектор розвитку електронної торгівлі, якість логістики і систем постачання, дієвість корпоративних фінансів [1, с. 24–28].

Інформаційне забезпечення являється складним процесом для країн з відсталою економікою. Перед Україною, в сучасних умовах стоїть завдання – провести соціально-економічну модернізацію на основі використання новітніх ІКТ, воно потребує мобілізації значних політичних, економічних, фінансових, наукових та кадрових ресурсів.

У цьому контексті, на наш погляд, потрібно визначити основні проблеми України в питаннях забезпечення інформаційної безпеки. До останніх можна віднести такі:

1) розповсюдження ідей, що провокують конфлікти на національному, релігійному і соціальному ґрунті та масові заворушення, а також розпалення серед українського населення ідей сепаратизму;

2) заклики подосягання з боку окремих груп та осіб на державний суверенитет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал нашої держави;

3) проведення на шкоду інтересам України спеціальних інформаційних операцій та актів зовнішньої інформаційної агресії;

4) комп'ютерна злочинність;

5) інформаційний тероризм;

6) розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави;

7) дискредитація політики нашої держави та авторитету окремих державних діячів;

8) прояви обмеження свободи слова і доступу громадян до інформації та інших їхніх прав і свобод;

9) поширення в ЗМІ культу насильства, жорстокості, порнографії та інших проявів аморальності;

10) намагання маніпулювати громадською думкою, зокрема шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації;

11) значний обсяг іноземної присутності в інформаційному просторі України;

12) небезпечно для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки, пов'язаних з інформаційною сферою;

13) науково-технологічне відставання України від розвинутих країн;

14) низька конкурентоспроможність продукції з обслуговування інформаційної сфери;

15) нерозвиненість внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та відсутність його ефективного захисту від іноземної технічної і технологічної експансії.

Головними прорахунками України при реалізації цього питання є такі:

– невміння працювати в щогодинному динамічному режимі, що пов'язано з забюрократизованістю інформаційної сфери, де все потребує погодження і ніхто не хоче брати на себе відповідальність за ті чи інші принципові кроки;

– невміння дати якісний інформаційний продукт, як виявилось в кризовій ситуації журналісти вже не “з’їдають” ті повідомлення з боку влади, які до цього розповсюджувалися досить активно;

– відсутність системної роботи з зарубіжною громадською думкою, випадкові інформаційні повідомлення ніколи не були ефективними;

– невміння розмовляти з власним населенням, наприклад, породження спростування є більш інтелектуально важким інформаційним продуктом, аніж породження позитиву;

– силові структури не ведуть власної інформаційної роботи, що зумовлює небажання йти в армію, як це було з ракетою в Броварах, яка влучила не в житловий будинок, а в українську армію, яка не знала, як себе захистити [11, с. 20].

На шляху інформаційного забезпечення органів публічної влади в Україні існує цілий ряд проблем, які потребують вирішення.

По-перше, це наукове та кадрове забезпечення сфери ІКТ. З одного боку, Україна має обмежений фінансовий та кадровий ресурс для забезпечення швидкого переходу до створення інформаційного суспільства, це обумовлено „еміграцією інтелектуального капіталу” – в середньому 2,5 тис. професіоналів виїжджають на роботу за кордон щорічно). Водночас, слід підкреслити, що наукове та кадрове забезпечення сфери ІКТ в Україні є традиційно досить потужним. Щорічно українські вищі навчальні заклади випускають 50 тисяч

спеціалістів в інформаційно-технологічній сфері.

Наступна проблема – уповільнення впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Кризова ситуація і пов'язане з нею важке економічне становище країни в 2014-2015 роках вже привело до значного скорочення витрат на інформаційні технології. Серед причин – падіння ВВП і недостатність фінансових ресурсів у всіх категорій споживачів.

Однією з проблем інформаційного забезпечення в сфері державного управління є забезпеченість комп'ютерною технікою державних органів. Показник забезпеченості обчислювальною технікою у розрахунку на одного державного службовця центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій складає відповідно 2,09 та 0,63. Тобто центральних органах виконавчої влади (разом із структурними підрозділами) у середньому на одного держслужбовця є у наявності 2 одиниці комп'ютерної техніки, у той час як на держслужбовця ОДА – менше одиниці [8, с. 30].

З метою подальшого впровадження ІКТ Україні розроблено проект Концепції Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом.

Надання органами державної влади електронних інформаційних та адміністративних послуг громадянам та бізнесу на базі електронних інформаційних ресурсів з використанням мережі Інтернет є вкрай важливим для підвищення ефективності державної влади та суттєвим кроком до впровадження Електронного урядування в Україні. Такий підхід цілком відповідає європейським стандартам.

Серед проблем, що залишаються, варто виокремити такі:

- низька ефективність створених інформаційно-аналітичних систем окремих органів державної влади, які практично не використовують можливості сучасних методів аналітики, ситуаційного аналізу та прогнозування;
- повільне впровадження нових методів навчання, заснованих на використанні інформаційно-комунікаційних технологій;
- зниженню обсягів використання неліцензійного програмного забезпечення, зниженню видатків державного бюджету на легалізацію програмного забезпечення, розвитку індустрії програмного забезпечення в Україні.

Зазначене свідчить про необхідність неухильного дотримання органами державної влади чинного законодавства у сфері інформатизації, визначення пріоритетних напрямів інформатизації відповідних галузей з метою забезпечення комплексності та цілісності виконання робіт з інформатизації та недопущення створення передумов отримання неякісних послуг. Основне завдання, що стоїть сьогодні перед державою, – це створення національної інноваційної системи, що базується на розвиненій інфраструктурі, цивілізованому ринку технологій та законодавчій охороні результатів інтелектуальної праці. Спираючись на ефективну державну політику, Україна має реальні можливості здійснити технологічний прорив. Для підвищення ефективності державного управління важливим залишається удосконалення

механізму інформаційного забезпечення.

**Висновки.** Аналіз ситуації в інформаційно-комунікаційної сфері дозволяє сформулювати наступні основні завдання держави: створення умов розвитку і зростання інформаційного сектора української економіки; підтримка інноваційних проектів створення та розвитку систем інформатизації; інформаційне забезпечення та захист інформації; розвиток правової бази інформатизації, та належне забезпечення національної безпеки держави в інформаційної сфері.

### Список використаних джерел

1. Бухтатий О. Є. Реформування інформаційної сфери України : політичні та адміністративні аспекти / О. Є. Бухтатий // Держава та регіони : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Класичний приватний університет. – 2010. – № 2. – С. 24–28. – (Серія «Державне управління»).
2. Гальчинський А. Трансринкові трансформації / А. Гальчинський // Економічна теорія. – 2007. – №1. – С. 3–12.
3. Дітковська М. Ю. Упровадження новітніх інформаційних технологій в органах державної влади і місцевого самоврядування / М. Ю. Дітковська // Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3. – С. 147–151.
4. Драгомирецька Н. М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця : монографія / Н. М. Драгомирецька. – О. : Астропринт, 2005. – 280 с.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13 січня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – С. 29. – Ст. 446.
6. Каращук М. Г. Інформаційна влада в системі сучасних владних відносин / М. Г. Каращук // Політологічний вісник : зб. наук. пр. : Вип. 20. – К. : ТОВ «XXI століття: діалог культур», 2005. – С. 226–234.
7. Кастельс М. Галактика Інтернет : размышления об Интернете, бизнесе и обществе / М. Кастельс ; [пер. с англ. А. Матвеева, под ред. В. Харитоновой]. – Екатеринбург : У-Фактория : Изд-во Гуманит. ун-та, 2004. – 328 с.
8. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія // П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
9. Крюков О. І. Інформаційна безпека держави в умовах глобалізації / О. І. Крюков // Державне будівництво : зб. наук. пр. [Електронне наукове фахове видання]. – 2007. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2007-2/doc/1/10.pdf>.
10. Луценко С. М. Особливості інформаційного забезпечення в державно-управлінській діяльності / С. М. Луценко // Держава та регіони : зб. наук. пр. – Запоріжжя : Класичний приватний університет,

2010. – № 2. – С. 41–45. – (Серія «Державне управління»).

11. Почепцов Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Почепцов, С. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

12. Серенок А. О. Комплексний індекс показника готовності до електронного уряду / А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 2 (25). – С. 353–359.

13. Степанов В. Ю. Сучасний інформаційний простір : особливості та тенденції розвитку : монографія / В. Ю. Степанов. – Х. : Вид-во «С.А.М.», 2010. – 280 с.

14. Тоффлер Э. Третья волна / Э.Тоффлер ; [пер. с англ. К. Ю. Бурмистрова и др.]. – М. : ООО “Издательство АСТ”, 2009. – 795 с.

---

---

УДК 35:303.7

*Лашко А. О., аспірант, ХарПІ НАДУ*

## **АНАЛІЗ РЕШІТКА/ГРУПА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕЛІБЕРАТИВНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Розглянуто особливості аналізу решітка/група. Проаналізовано вживання аналізу решітка/група як інструменту деліберативного аналізу державної політики, що враховує культурні особливості.*

**Ключові слова:** *аналіз решітка/група, деліберативний аналіз, державна політика, культурна теорія.*

*The features of group-grid analysis are considered; the use of group-grid analysis as an instrument of public policy deliberative analysis that takes into account cultural factors is analyzed.*

**Key words:** *group-grid analysis, deliberative analysis, public policy, cultural theory.*

**Постановка проблеми.** Для деліберативного аналізу державної політики важливим є врахування культурного контексту. У загальному випадку можна виділити два типи культуралістських підходів: відносні й інклюзивні підходи. Відносні підходи, такі як громадянська культура і [пост]матеріалістичні культурні традиції в політології, використовують строге визначення культури як множини ментальних продуктів людей: значень, цінностей, норм і символів. Інклюзивний підхід визначає культуру різноманітніше і всебічніше. По-перше, в соціально-конструктивістській

традиції, яскравим представником якої є П. Бурдьє, культура розглядається як спосіб створення світу або спосіб створення концептуального порядку і ясності через атрибути, категорії та інші принципи бачення і ділення. По-друге, культура вивчається як невід'ємна частина способу життя, – люди розглядаються в контексті попереднього соціального бекграунду й інституціонального впливу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження щодо деліберативного аналізу державної політики викладені в роботах таких вчених, як В. Данн, Й. Дрор, П. Сабатьє та ін.

**Постановка завдання.** Визначити особливості аналізу решітка/група в контексті деліберативного аналізу державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** У рамках інклюзивного підходу відбувається подальший розподіл між «романтичним» і модерністським баченням культури, як, наприклад, в марксистських і технократичних поглядах [8]. Раніше вважалося, що дослідження якоїсь культури відбувається упродовж усього життя дослідника, оскільки тільки це дає можливість дійсно схопити сутність іншої (суб)культури, і що множина культур нескінченна в складності та різноманітності. В аналізі державної політики таке розуміння призвело б до появи вузьких фахівців, по аналогії з експертами в аналізі міжнародної політики, що спеціалізуються на одній конкретній країні. З точки зору сучасних підходів культура – це залежна змінна основних економічних і технологічних чинників, тому можливий швидкий аналіз і розуміння будь-якої культури, за умови правильного розуміння цих чинників і їх дії на людей (соціальну спільноту), що, звичайно ж, призводить до певного спрощення складних культурних особливостей.

Аналіз решітка/група уникає обох крайнощів. Знайомство з його чотирма ідеальними типами культур прискорює аналіз і орієнтацію, тому що є постійним попереджувальним засобом проти прийняття універсальної культури або застосування усього лише одного конкретного культурного фокусу для аналізу проблеми державної політики, а соціальний конструктивізм, що лежить в основі аналізу решітка/група, перешкоджатиме попаданню в пастку спрощеного трактування культурних особливостей. Власне, аналіз решітка/група з'явився внаслідок спроб відомої дослідниці М. Дуглас здолати невдачу антропологів в систематичному порівняльному аналізі різних культур. З часом це привело до появи так званої культурної теорії (Cultural theory), але також аналіз решітка/група швидко знайшов і практичне застосування, зокрема, у сфері оцінки екологічних проблем і ризиків [2].

Прибічники культурної теорії стверджують, що соціальний світ накладає відбиток на дії людей, що відбувається внаслідок сильної взаємної залежності між суспільними стосунками, культурними упередженнями і поведінковими стратегіями. Тому, аналіз решітка/група відноситься радше до інклюзивних підходів. Розміри решітки і групи тут виступають як драйвери у впорядковуванні суспільних стосунків. Вони дають початок культур-



ним упередженням як обґрунтуванням даного суспільного устрою. Як обґрунтування і набір доступних орієнтацій до дії, культурні упередження впливають на поведінку, поміщаючи її в певні рамки. Властивості суспільних стосунків в аналізі решітка/група розглядаються в контексті патернів взаємодії, або стабільних типів взаємодії, між людьми. При цьому виділяються внутрішні структури, названі «решітка», і зовнішні структури, названі «група».

Решітка відноситься до типів правил, які пов'язують одну людину з іншими на егоцентричній основі. Решітка має низьке значення, коли існує мало обов'язкових правил, і коли люди домовляються про правила між собою. Тому, якщо решітка має низьке значення, то люди знаходяться в симетричних стосунках між собою. Решітка має високе значення, коли є численні та складні правила, і коли вони ухвалюються без особливого урахування думки більшості людей з приводу ухвалення або відхилення цих правил. Тому, якщо решітка має високе значення, то люди знаходяться в асиметричних стосунках між собою.

Група відноситься до досвіду приналежності до певної соціальної одиниці. Високе значення групи має на увазі, що люди сильно ототожнюють себе з тими, кого вони вважають «членами» цієї одиниці. Тому якщо група має високе значення, люди мають обмежену взаємодію з іншими. Низьке значення групи має на увазі, що люди не піклуються про «членство», для них важливіші ті, хто їм цікаві з якої-небудь причини. Тому якщо група має низьке значення, то люди мають необмежену взаємодію з іншими.

Яким же чином аналіз решітка/група може використовуватися як інструмент аналізу державної політики? Єдиного чіткого розуміння цього не існує. На наш погляд, можна виділити чотири напрями використання цього інструменту в аналізі державної політики:

1. Аналіз решітка/група може допомогти аналітикам у швидкому скануванні основних ціннісних орієнтацій та інституціональних чинників, що виникають з різних політичних дискурсів і систем поглядів політичної еліти.

Перший напрям використання аналізу решітка/група полягає в тому, щоб спільно з дискурс-аналізом нанести на карту систему поглядів (політичні рамки) акторів державної політики, виступаючих прибічниками або супротивниками в якому-небудь питанні формування і/або реалізації цієї державної політики. На думку Сабатьє і Дженкінс-Сміта [5] основні глибинні погляди включають фундаментальні нормативні й онтологічні вірування, які відносяться до усіх сфер державної політики без виключення. Тому чотири основні ціннісні системи, пропонованих аналізом решітка/група, – консервативна ієрархія, активний і конкурентоздатний індивідуалізм, егалітарний анклавізм і фаталістичний ізоляціонізм, – може використовуватися як своєрідний аналітичний компас для визначення як існуючих, так і майбутніх можливих напрямів мислення і поведінки акторів державної політики, обумовлених їх ціннісною орієнтацією.

2. Аналіз решітка/група дає можливість аналітикам швидко визначати нові варіанти рішень і створювати культурно гібридні, але ефективні альтернативи для вирішення завдань державної політики, що стоять.

У певному сенсі він організовує політичний дискурсивний простір суспільства, визначаючи кількість вірогідних політичних сюжетів; акторів, які, ймовірно, транслюватимуть ті чи інші сюжети; глядачів, які, ймовірно, знайдуть ті чи інші сюжети найбільш близькими для себе [1, с. 215]. Цей дискурсивний простір складається з чотирьох підпросторів, визначуваних культурними перевагами: ієрархія, індивідуалізм, анклавізм, ізоляціонізм. І в основі кожних дебатів про проблеми державної політики знаходиться вплив, який ці чотири підпростори можуть явно або приховано здійснити на учасників цих дебатів. Вони обмежують і роблять можливим використання різних типів політичної риторики, яка може легітимно і успішно використовуватися політиками і акторами державної політики.

Усе це дозволяє знаходити нові варіанти рішень, які іноді можуть бути культурно гібридними, тобто ґрунтуватися на культурних поглядах з різних підпросторів, але завдяки цьому бути компромісними і такими, що влаштовують ширший круг акторів, ніж традиційні рішення, засновані на поглядах лише одного культурного підпростору.

3. Аналіз решітка/група може на системній основі передбачати «побічні» ефекти державної політики.

Аналіз решітка/група дає розвиненішу евристичну основу для попередження, небажаних побічних ефектів реалізації програм державної політики в тій чи іншій сфері, що зазвичай випускаються з уваги. Навіть при тому, що сучасні аналітики в аналізі державної політики використовують різні нові методи аналізу, активно вивчаючи цільові та фокус-групи і проводячи реконструкцію систем поглядів політичних стейкхолдерів, багато хто з них, дотримуючись переважаючих раціоналістичних підходів, випускає з уваги ціннісно-культурні аспекти, що може призводити до несподіваних наслідків. Аналіз решітка/група дозволяє визначати ці наслідки, які є побічними ефектами реалізації державної політики.

4. І, мабуть, найважливіше, аналіз решітка/група – це чудовий евристичний інструмент для структуризації проблем формування і реалізації державної політики у певній сфері. Розглянемо цей напрям детальніше.

Необхідність розуміння природи проблем була усвідомлена в аналізі державної політики вистачає давно. На думку Данна [4] і багатьох інших авторів, визначення проблеми і її структуризація є центральним моментом результативного аналізу державної політики. Існує декілька методів і технологій для визначення і структуризації проблем, проте аналіз решітка/група може внести власний істотний вклад в цю сферу – він дає зрозуміти аналітикам, на які проблеми і на які рішення стосовно їх слід чекати, а також дає їм ключ до розуміння того, які конфронтації можуть виникнути на політичних аренах внаслідок різних культурних поглядів різних акторів.

З точки зору аналізу державної політики (з урахуванням її особливостей) можна стверджувати, що проблема – це аналітична комбінація трьох елементів: легальна або етична норма, ситуація (нинішня або майбутня) і розрив зв'язку між нормою і реальною ситуацією, який не повинен існувати. Актори державної політики можуть по-різному ставитись до цих елементів. Відносно норм можна виділити тих, хто їх сильно підтримує і слабо підтримує. Відносно ситуації (і її майбутнього розвитку) можна виділити тих, хто має високу міру обізнаності, і тих, хто має низьку міру обізнаності. Відносно розриву зв'язку між нормою і ситуацією, люди можуть погоджуватися або не погоджуватися про політичну доцільність ліквідувати цей розрив, або дискутувати про міру, до якої ліквідація цього розриву є відповідальністю органів влади. Для спрощення вважатимемо, що політичні актори апріорі підтримують норми. В цьому випадку, міра обізнаності (висока або низька) і міра згоди відносно ліквідації розриву силами органів влади (висока або низька) дають нам можливість виділити чотири типи проблем.

*Структуровані проблеми* характеризуються високими мірами обізнаності і згоди. Як приклад можна навести утримання доріг. Вирішення таких проблем здійснюється шляхом щоденної адміністративної рутинної діяльності.

Помірно структуровані проблеми можуть бути двох типів. Перший тип (*помірно структуровані проблеми по результатах*) характеризується високою мірою згоди, тобто відповідні цінності та відповідні бажані результати не оспорюються. Другий тип (*помірно структуровані проблеми по засобах*) характеризується істотною угодою по певному знанню, але іноді суттєвими розбіжностями відносно цінностей і кінцевої мети.

Нарешті, існують проблеми, де і база знань і етична підтримка залишаються дискусійними. Найбільш актуальні та невідкладні політичні проблеми, на жаль, часто належать до цього типу. Такі проблеми є слабо структурованими або *неструктурованими проблемами*. Технічні методи для вирішення цих проблем часто неадекватні; наявна невпевненість відносно того, які сфери знань використовувати і яких експертів залучати до вирішення цих проблем; значною мірою є конфлікти по цінностях, і актори мають протилежні думки відносно вирішення проблем.

У чому ж може допомогти додавання аналізу решітка/група до цієї відомої типології проблем? Використовуючи цей інструмент аналізу державної політики можна передбачати те, як розробники політики або аналітики, що належать до одного з розглянутих вище чотирьох культурних підпросторів, справлятимуться з різними типами проблем, а також як вони трактуватимуть конкретну проблемну ситуацію як певний тип проблем. Нижче почнемо розгляд з «ієрархіста» – розробника політики або аналітика, який є експертом у визначенні і потім вирішенні структурованих проблем. Потім, по контрасту з ним, розглянемо «ізоляціоніста» – розробника політики або аналітика, який бачить неструктуровані проблеми скрізь і

ототожнює їх вирішення з особистим і організаційним виживанням. Далі розглянемо «анклавіста» – розробника політики або аналітика, який розглядає ціннісні конфлікти як першопричину кожної проблеми і їх подолання як передумову до будь-якого рішення. І, нарешті, розглянемо «індивідуаліста» – розробника політики або аналітика, який вважає за краще відгородитися від проблем, як тільки трапиться така нагода.

*Ієрархіст: «Структуруй!».* Розробники політики і аналітики, що працюють в складній бюрократії, піддані сильним ієрархічним соціальним стосункам і зразкам взаємодії. Ці організаційні структури засновані на культурі, яку можна охарактеризувати як захист існуючої парадигми [7] і віру в прийнятту систему поглядів. Враховуючи це, раціональність ієрархіста є функціональною й аналітичною. Вона функціональна в сенсі починання із задалегідь узгодженої мети, яка впливає з існуючих функцій діяльності. Вона аналітична в тому сенсі, що вирішення проблем вважається інтелектуальним зусиллям, яке краще всього залишити експертам. У своїй «Адміністративній поведінці» Саймон [6] показав, яким чином цей тип раціональності (якраз тому, що він не заперечує, але активно використовує неминучі межі наших інтелектуальних можливостей в організаційному дизайні) може систематично використовуватися, щоб створювати складні бюрократичні структури, в яких усі кваліфіковано вирішують свої часткові проблеми в контексті рішень керівництва організації.

*Ізоляціоніст: «Вживай без опору!».* Ізоляціоніст відчуває себе ізгоем, підданим випробуванням, які виходять від «темних сил» або правлячих кіл. Приказка «Бог – високо, а цар – далеко» добре відбиває настрої ізоляціоніста. Ізоляціоністи сприймають навколишній світ двома способами. Перший – це сприйняття світу як лотереї, і прийняття ризику є єдиним способом впоратися з цим «фактом життя» [7]. Перенесення на соціальні, організаційні та політичні стосунки призводить до того, що їх життєві світи організовані як нестабільне казино. Якщо вони вважають, що нестабільним казино управляє проста хаотичність, вони можуть визначити інституціональне середовище як анархію. Альтернативно ізоляціоністи можуть сприймати інституціональне середовище як «бараки», якщо вважають, що нестабільним казино фактично управляє всесильний, але непередбачуваний деспот або тиран. Раціональність ізоляціоніста – це азартна гра (тут слід згадати, що згідно Дрор [3, с. 168], в умовах тяжкої ситуації, розробники політики звертаються до «непередбачуваної азартної гри»), і у своїй крайній, фаталістичній формі будь-яке ухвалення рішень видається безглуздим. З точки зору ізоляціоніста, несподіванка домінує в житті, кращі дослідження не можуть підвищити обізнаність, наявність цілей та цінностей є розкішшю, і рішення не мають жодного сенсу, тому що минулий досвід і минула діяльність не мають жодного значення в украй мінливому доквіллі.

У спробі зробити щось якнайкраще, фаталістично налаштовані розробники політики або аналітики можуть іноді невиправдано ризикувати,

щоб максимізувати свої можливості для максимальної вигоди або, навпаки, діяти за принципом «мінімального запобігання», тобто, обирати стратегію, яка запобіжить гіршому результату, або, принаймні, мінімізує збиток [3, с. 10].

*Анклавіст:* «Це несправедливо!». Коли люди віддають перевагу способу життя, заснованому на стосунках тільки зі схоже мислячими людьми і на якомога менших комунікаціях з іншими людьми (що призводить до приєднання до клану, клубу, комуни або іншого співтовариства однодумців), то в аналізі решітка/група таких людей називають анклавістами. Вони приймають рішення населяти анклав, оточений «ворожим» світом. Світоустрій анклавіста якнайкраще можна охарактеризувати як розширену групову свідомість. Спосіб життя анклавіста інституціоналізує себе систематично прищепленням групових культурних переваг більшості його однодумців. Основним засобом утримання співтовариства анклавістов разом є охорона його меж і зображення зовнішнього світу як зла.

Світогляд розширеної групової свідомості наповнений комунікативною формою ціннісної раціональності. Вона є комунікативною, тому що словесні засоби переконання, від громадських дебатів до промов в пропагандистських кампаніях, є єдиними дозволеними засобами створення згоди серед рівних. Вона є ціннісною в сенсі нормативних стандартів, і визначення мети є головною проблемою в зусиллях з вирішення проблем, оскільки поєднання внутрішньої схильності до моралізаторства і зовнішнього критицизму примушує анклавістів ніколи не упускати можливість вказати на ціннісні конфлікти між «нами» і «ними». Припущення про постійні ціннісні конфлікти змушує розробників політики й аналітиків, які є анклавістами, визначати проблеми як помірно структуровані по засобах. Робиться акцент на ціннісних аспектах проблеми, але це не означає, що анклавісти ретельно розглядають усі релевантні цінності. Вони протиставляють «наші» і «їхні» цінності, причому часто на основі існуючих стереотипів.

*Індивідуаліст:* «Давайте зробимо речі краще!». Індивідуалістичний спосіб життя характеризується низькими значеннями решітки і групи. Відносно взаємодії індивідуалісти віддають перевагу вільно вибираним двостороннім стосункам з іншими людьми. У різних мережевих структурах вони «соціалізуються» з партнерами, що призводить до зростання мережевої активності, але при цьому в їхньому світоустрої важливе місце посідає пошук можливостей для отримання особистої вигоди. Індивідуалістичний тип раціональності є функціональним і стратегічним. Він функціональний у тому сенсі, що шукає застосовне знання, тобто, дані та інформацію, які допомагають йому максимізувати свою корисність, або, принаймні, самоствердитися в сферах, визначених самостійно. Він стратегічний у тому сенсі, що індивідуалісти майстерні в отриманні застосовного знання, використовуючи свої особисті мережі.

З когнітивної точки зору розробники політики і аналітики, які є індивідуалістами, найбільшою мірою цінують інструменти, що дозволяють «знати як», а не «знати що». Їм потрібне застосовне знання, незалежно від його джерела. Іноді таким джерелом є науковий або експертний висновок. Але ще більше вони покладаються на здоровий глузд і практичні знання. І тут знову стиль взаємодії індивідуалістів допомагає їм мобілізувати знання або, що знаходяться в їхніх особистих мережах. З цього виходить, що індивідуалісти вважають за краще визначати проблеми як помірно структуровані по результатах.

**Висновки.** Аналіз решітка/група і культурна теорія в цілому як інструмент деліберативного аналізу державної політики допомагає успішно вирішувати декілька складних завдань, найбільш важливим з яких є визначення і структуризація проблем державної політики. Використання цього інструменту дозволяє передбачати, які рішення відносно тієї чи іншої проблеми можуть ухвалюватись різними акторами, враховуючи їхні культурні уподобання. Це дозволяє пропонувати ті альтернативи відносно формування і реалізації державної політики, які мають найбільший шанс бути прийнятими в результаті обговорення і досягнення домовленостей в умовах сучасного мережевого суспільства. Подальших наукових досліджень потребує ефективність використання аналізу решітка/група для в рамках деліберативного аналізу державної політики.

#### Список використаних джерел

1. Douglas M. Missing persons: A critique of personhood in the social sciences / M. Douglas, S. Ney. – Berkeley : University of California Press, 1998.
2. Douglas M. Risk and culture / M. Douglas, A. Wildavsky. – Berkeley, CA : University of California Press, 1982.
3. Dror Y. Policymaking under adversity / Y. Dror. – New Brunswick, NJ : Transaction Publishers, 1986.
4. Dunn W.N. Public policy analysis. An introduction (3rd ed.) / W. N. Dunn. – Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice Hall, 2004.
5. Sabatier P. Policy change and learning: an advocacy coalition approach / P. Sabatier, H. Jenkins-Smith. – Boulder : Westview Press, 1993.
6. Simon H. A. Administrative behavior / H. A. Simon. – New York : Wiley, 1947.
7. Thompson M. A. cultural theory of information bias in organizations / M. Thompson, A. Wildavsky // Journal of Management Studies. – 1986. – Vol. 23. – P. 273–286.
8. Van Gunsteren H. R. A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies / H. R. Van Gunsteren. – Boulder : Westview Press, 1998.

Луценко С. М., к.держ.упр., доц., СОІППО

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

*В статті охарактеризовано специфіку реалізації молодіжної політики в зарубіжних країнах та в Україні. Проаналізовано закордонний досвід здійснення молодіжної політики та визначено основні напрями формування й реалізації молодіжної політики в Україні.*

**Ключові слова:** моделі молодіжної політики, державна молодіжна політика, молодь, молодіжний рух.

*In the article the specifics of the youth policy implementation in foreign countries and in Ukraine are described. The foreign experience of the youth policy implementation and the main directions of the youth policy formation and implementation in Ukraine are analysed.*

**Keywords:** models of youth policy, national youth policy, youth, youth movement.

**Постановка проблеми.** Молодіжна політика – комплексне явище, що є результатом практичної, науково-теоретичної, ідеологічної та іншої діяльності соціальних інституцій стосовно молоді. Така політика здійснюється у всіх сферах життєдіяльності молоді як в її інтересах, так і в інтересах суб'єктів молодіжної політики. Суб'єктами її провадження є всі суспільні інституції, що взаємодіють безпосередньо чи опосередковано з молоддю, а також сама молодь. Тобто молодіжна політика – це певна система теоретичних положень стосовно місця, ролі та перспектив молоді в суспільстві, закріплених у нормативно-правових актах.

Молодіжна політика охоплює всі сфери життєдіяльності молоді, включає питання, пов'язані з формуванням і вихованням молоді, охоплює процеси соціалізації, сукупність ідей щодо місця і ролі молоді в суспільстві та їхню реалізацію [9].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Становлення та формування молодіжної політики базується на дослідженнях українських учених М. Перепелиці, М. Головенька, М. Головатого, Є. Бородіна. Науковці С. Толстоухова, К. Плоский, В. Барабаш, Н. Черниш, О. Кулик, Л. Кривачук, А. Мінаєв, Ю. Поліщук, М. Дідух, В. Шульга, Ю. Криворученко, Ю. Щотова, Н. Юрій, та ін. досліджують сучасні аспекти реалізації молодіжної політики в Україні та за кордоном. Молодіжну політику як складову європейської соціальної політики в умовах глобалізації досліджували А. Турен, Ю. Платинський, В. Рукавишников, Л. Халман, П. Естер, В. Мошняга, М. Каргалова, М. Минева, О. Холстова, Н. Лукша та

ін. Вивченням теорії та практики молодіжної політики у країнах Європи займались західноєвропейські дослідники Р. Томсон, Д. Рош, С. Такер, Р. Флінн, А. Счізеротто, Г. Гаспероні, Д. Галлі, С. Паугам, К. Мантгейм, П. Кваккестейн, К. Лазос, П. Лаурітцен, Ф. Мюллер, М. Харрісон, К. Хартман-Фріч. Молодіжну політику в незалежній Україні було започатковано "Декларацією про загальні засади державної молодіжної політики в Україні" (1992 р.) та Законом України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" (1993 р.).

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення основних напрямків формування молодіжної політики в Україні на основі аналізу специфіки реалізації молодіжної політики в країнах ЄС та США.

**Виклад основного матеріалу.** Особливість реалізації молодіжної політики в Україні полягає в тому, що громадянському суспільству необхідно враховувати особливості традицій у роботі з молоддю, які склалися історично, враховуючи європейську інтеграцію України.

Молодіжна політика включає в себе багато елементів і має складну структуру. Для реалізації такої політики передбачається необхідність створення спеціальних органів чи інших структур та фінансування. Молодіжна політика повинна бути розрахована на всю молодь і на її активну участь у громадському житті. Одночасно вона має і свої особливості: організаційна роль молодіжних організацій, їхні керівні органи у здійсненні молодіжної політики, управлінсько-виконавча структура для її реалізації, система фінансування та роль її суб'єктів у розподілі коштів і здійснення контролю за цим процесом [13].

Молодіжна політика стає результативною лише коли об'єктивно сприймається і здійснюється процес виховання молоді, формування її світогляду. Молодь завжди намагалася бути не пасивною субстанцією, а активним суб'єктом діяльності, соціальних відносин і перетворень. Саме на цьому ґрунті виникають конфлікти між поколіннями. Таким чином, метою молодіжної політики є:

- забезпечення справжньої рівності прав, обов'язків і соціальної перспективи молоді поряд з іншими соціальними групами, але не за їх рахунок;
- соціальний захист молодих громадян, розв'язання їхніх різноманітних соціально-політичних, економічних, духовних проблем, а також створення належних необхідних стартових можливостей для влаштування власного життя, адаптації в ньому, саморозвитку і самореалізації;
- підтримання й стимулювання основних суспільно корисних ініціатив самої молоді, її організацій і рухів, що намагаються зробити конкретний внесок у розв'язання як суто молодіжних, так і загальних проблем [8].

Суб'єктом молодіжної політики є молодь, тобто суспільно диференційована соціально-демографічна спільнота, якій притаманні специфічні фізіологічні, соціально-психологічні, теоретико-пізнавальні, культурно-освітні та інші властивості, що характеризують її біосоціальне



дозрівання як здійснення самовиразу її внутрішніх сутнісних сил і соціальних якостей [11]. Молодь є специфічною спільнотою, оскільки її сутнісні характеристики і риси перебувають у стані формування.

Межі молодіжного віку окреслюються особливостями підготовки та вступу юнаків і дівчат у продуктивне життя, що фіксується у відповідних нормативно-правових актах. В них обумовлюються право і можливість молодих людей провадити самостійну професійну діяльність, створювати сім'ю, відповідати за свої вчинки.

ООН, ЮНЕСКО вважають молоддю юнаків і дівчат віком від 17 до 25 років. Соціологи деяких країн, США, наприклад, період молодості визначають з 12 до 24 років. При цьому в США поділяють молодь на "юнацтво" (12 – 18 років) і "молодих дорослих" (18 – 24 р.) [1]. Традиційно вважалося, що межа молодіжного віку – від 16 до 30 років. Це відображає об'єктивні процеси у житті і розвитку людства: з одного боку, актуалізується завдання ранньої соціалізації молоді, залучення її до трудової практики на більш ранніх етапах, а з другого – зростають межі середнього і старшого віку, тривалості життя в цілому, продовжуються терміни навчання та соціально-політичної адаптації, стабілізації сімейно-побутового статусу тощо. У Законі України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді" із змінами, внесеними згідно з Законом від 23 березня 2004 року, говориться: "Молоддю вважаються громадяни віком від 14 до 35 років" [5].

Молодь – не тільки суб'єкт, спадкоємець матеріальних і духовних багатств суспільства, а й творець нових, прогресивніших політико-демократичних суспільних відносин. Щоб іти далі вона має бути готовою до відтворення і розвитку не тільки матеріальних, а й політичних, духовних цінностей, культури своєї нації, народу. Саме це і робить її основною рушійною силою прогресивного суспільно-політичного розвитку на етапі становлення української політичної нації.

Основними завданнями молодіжної політики в Україні є:

- створення гарантованих соціально-економічних, політичних та інших необхідних стартових умов для соціалізації молоді;
- реалізація проблем, запитів, інтересів молоді – не за рахунок інших соціальних груп;
- координація зусиль державних органів, партій, організацій, об'єднань, рухів, соціальних інститутів щодо забезпечення умов для розвитку і самореалізації молоді;
- соціальний захист груп молоді, неспроможних самостійно розв'язувати власні проблеми або хоча б полегшити своє життя [10].

При аналізі молодіжної політики різних країн прослідковуються загальні закономірності і проблеми, що стосуються як молоді загалом, так і молодіжної політики в різних країнах і регіонах. У державах зарубіжжя політика щодо молоді значною мірою пов'язана з ситуацією у молодіжному середовищі та завданнями, що ставить перед собою у формуванні молодіжних

програм Організація Об'єднаних Націй:

- популяризувати, розробляти і проводити в життя новаторські заходи та програми для молоді у межах національних планів розвитку, особливо у галузях освіти і підготовки кадрів, зайнятості, житлового будівництва, збереження навколишнього середовища, охорони здоров'я і соціального обслуговування відповідно до досвіду, умов і пріоритетів кожної країни;

- мобілізувати необхідні людські та фінансові ресурси на здійснення молодіжних заходів і програм, і розвивати відповідну діяльність у галузі технічного співробітництва;

- сприяти зростанню активності молоді шляхом поліпшення використання і поглиблення каналів зв'язку між Організацією Об'єднаних Націй і молоддю, молодіжними організаціями на національному, регіональному і міжнародному рівнях;

- підвищувати інтерес молоді до культурних заходів своїх країн у всіх галузях діяльності й заохочувати її до участі в них.

Досвід формування та реалізації молодіжної політики в різних країнах складався по-різному, тому багато в чому він був унікальним, неповторним і навряд чи його можна дублювати. У країнах Європи молодіжна політика є невід'ємною часткою державної соціальної політики.

Молодь як майбутнє європейського континенту, привертає надзвичайно велику увагу Ради Європи, про що свідчить низка документів, прийнятих цією організацією та спрямованих на оптимізацію молодіжної політики в регіоні. Особливої уваги у процесі реалізації молодіжної політики в країнах Європи заслуговує Європейська хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті. У структурі Секретаріату РЄ діє Директорат з питань молоді та спорту. Найважливіші рішення щодо змісту молодіжної політики в Європі приймаються на регулярних Європейських Конференціях міністрів у справах молоді. З 70-х років ХХ ст. існує Європейський молодіжний фонд, створений для фінансування молодіжних проектів та програм, що здійснюються в масштабах регіону, під егідою Ради Європи було відкрито два Європейських молодіжних центри.

Дослідження в молодіжній сфері свідчать про те, що в країнах Європи, можна виділити спільні елементи молодіжної політики:

- соціальний ланцюг між державою, молодими людьми і суспільством через консультації та вплив;

- поради та інформація про права молодих людей та можливості для них;

- свобода культурного, творчого та політичного вираження;

- культура продовження освіти і професійної освіти;

- підтримка молодим сім'ям;

- відповідна спеціальна підтримка для молодих людей “груп ризику” таких як з особливими потребами чи молоді в'язні;

- підтримка і заохочення активного проведення вільного часу;

– правильна організація професійної підготовки тих, хто працює з молодими людьми;

– дослідження труднощів, з якими стикаються молоді люди;

– сприяння міжнародним зв'язкам між молодими людьми [13].

Здійснення молодіжної політики в конкретній державі зумовлюються багатьма складовими, однак провідними є: характер держави, особливості її політичної системи, специфіка формування й реалізації соціальної політики тощо [3; 4].

Визначають декілька основних моделей державної молодіжної політики, з-поміж яких вирізняють дві домінуючі за кількістю країн, де вони присутні: неоконсервативну (приміром, у США), коли держава найперше надає соціальну допомогу тим категоріям і групам молоді, що її потребують, і соціал-демократичну (в більшості європейських країн), де держава практично бере на себе відповідальність за розв'язання майже всіх проблем молоді. Характерною особливістю молодіжної політики в європейських країнах є те, що вона здебільшого реалізується у трьох напрямках. Тобто держава, її органи розв'язують актуальні проблеми молоді в соціально-економічній, культурно-духовній сфері та у сфері молодіжного руху. При цьому більшість розвинених країн (Німеччина, Австрія, Фінляндія, Франція) продовжують розробляти й удосконалювати специфічне ювенальне законодавство. У багатьох країнах молодіжна політика реалізується завдяки відповідним державним і регіональним програмам, ґрунтується на створенні певних гарантій, умов для розвитку й самореалізації молоді.

Моделей молодіжної політики багато, однак попри всі відмінності вони певною мірою подібні і їх можна звести до двох. Перша з них характеризується доволі активним втручанням держави у відносини суспільства й молоді (умовно – "модель Швеції"), друга – тим, що першочергова увага держави спрямована на соціально незахищені і "неблагополучні" групи молоді (неоконсервативна "модель США"). Окремо можна виділяти особливості молодіжної політики у Білорусі, Молдові, Іспанії, Німеччині, Нідерландах, Португалії, Словаччині, Чехії, Фінляндії та інших країнах. Зокрема, у Німеччині модель державної молодіжної політики ґрунтується як на соціал-демократичних, так і на ліберальних засадах.

У більшості країн світу державна молодіжна політика найчастіше має трирівневу структуру та проводиться на державному (загальнонаціональному), регіональному й місцевому (муніципальному, районному) рівнях. Сама молодь при цьому повинна брати участь у розробці молодіжної політики, яка є основою її існування. Без реалізації на практиці цього фундаментального принципу вся молодіжна політика буде зведена нанівець [5].

У високорозвинутих країнах Європи та Північної Америки проблемам молоді приділяється увага на загальнодержавному рівні. У Німеччині діє закон "Про допомогу дітям та молоді", більше уваги звертається на створення

мережі відомств та спеціальних установ у справах молоді, а також на підготовку професійних соціальних працівників для роботи з нею у найрізноманітніших соціальних інститутах. Основу молодіжної політики у ФРН становлять спеціальні програми, розраховані на різні строки реалізації. Такі програми розробляються на ґрунтовній науково-методичній основі. до молодіжної політики у ФРН прилучено багато соціально-політичних структур суспільства, зокрема різноманітні підприємницькі організації. При цьому вирішальний вплив на її здійснення мають політичні партії – передусім ті, що перебувають при владі.

У Швеції молодіжна політика є елементом шведської моделі економічного розвитку. Вона базується на пріоритеті молоді в різних галузях державної діяльності. Молодіжна політика Швеції має на меті поглиблення віри молоді в дійсну політичну демократію; надання молоді можливості самій "робити" політику; вирішення таких проблем молодіжного середовища, як злочинність, алкоголізм, наркоманія; постійний діалог держави з молоддю.

У Швеції розроблено цікавий механізм вирішення молодіжних проблем. У країні існує закон про пільги на житло для молоді віком до 26 років, які залежать від розміру отримуваної молодими зарплати. Будуються спеціальні будинки для молоді, де квартири дещо дешевше, ніж у звичайних будинках. Деякі молодіжні проблеми у Швеції розв'язуються через державну раду у справах молоді, що має можливість, зокрема, виділити допомогу молодіжним організаціям безпосередньо з державного бюджету [2, 66].

У США молодіжна політика характеризується турботою про соціально – незахищені та «неблагополучні» групи молоді. З метою надання соціальної допомоги молоді у США було створено мережу спеціальних агентств. Крім того, тут пішли шляхом організації великих комплексних центрів з досить широким обсягом усіляких послуг. Діяльність цього центру повністю фінансується державою. Він надає юнакам і дівчатам послуги, передбачені комплексною програмою здоров'я, консультації щодо роботи, догляду за дітьми, освіти, правових питань, занять спортом, мистецтвом т. ін. У Центрі працюють професійні спеціалісти: лікарі, психологи, юристи, педагоги, художники, музиканти, юнологи.

У Фінляндії молодіжна політика є самостійним напрямом діяльності держави і політичних партій. Державним органом, що координує розвиток молодіжної політики, є Державна Рада з питань молоді Фінляндії. Фінансування молодіжної політики забезпечується з бюджету комунальних Рад Фінляндії, а також центрального державного бюджету залежно від реалізованої програми. Крім того, держава частково фінансує діяльність молодіжних та інших громадських організацій у галузі молодіжної політики [12].

Отже, у зарубіжних країнах накопичено великий, відмінний від україн-

нського, досвід формування і реалізації молодіжної політики. Характерною особливістю молодіжної політики зарубіжних країн є її реалізація у трьох сферах: соціально-економічній, культурно-естетичній та молодіжного руху. У кожній з них можна виділити найважливіші проблеми, що розв'язуються шляхом реалізації молодіжних програм, проведення окремих заходів, акцій тощо. У соціально-економічній сфері це: аналіз і практичне розв'язання проблем освіти, професійного навчання молоді, її працевлаштування, адаптації на виробництві. Істотний акцент при цьому робиться на соціальному захисті, адаптації молоді віком до 18 років. У культурно-естетичній сфері молодіжної політики головна увага зосереджується передусім на проблемах захисту і розвитку інтелектуального потенціалу молоді, оволодіння нею кращими надбаннями вітчизняної та світової культури. Закономірно, що держава намагається створити молоді сприятливі умови для користування духовними і культурними цінностями. У молодіжному русі політика спрямована на його стимулювання, підтримання молодіжних організацій, розвиток молодіжного співробітництва.

Уряди зарубіжних країн певною мірою будують свою політику щодо молоді як патерналістську, щоб згодом отримати від неї реальну віддачу в економіці, політиці, соціальній, духовній та інших сферах.

У багатьох зарубіжних країнах молодіжна політика реалізується завдяки державним та регіональним молодіжним програмам. Найчастіше ці програми стосуються: зайнятості молоді та запобігання безробіттю; освіти та професійної підготовки (перепідготовки) юнаків і дівчат; екологічних проблем; оздоровлення, медичного обслуговування та профілактики захворювань; боротьби з наркоманією, токсикоманією, проституцією, СНІДом тощо. Досить часто такі програми мають застережний (превентивний) характер, і спрямовані на запобігання хибним крокам і вчинкам молодих людей. Молодіжна політика у зарубіжних країнах багато в чому ґрунтується на наданні молодим людям гарантій, створенні певних умов для їх розвитку і самореалізації [8].

**Висновки.** В умовах модернізації українського суспільства та зростаючих вимог до людського капіталу молодіжна політика повинна стати інструментом розвитку й перетворення країни. Першочерговим завданням держави у сфері підтримки підприємницьких ініціатив молоді є створення сприятливого бізнес клімату, сприяння започаткуванню власної справи. Методичне сприяння з боку держави молодіжним організаціям, залучення коштів місцевих бюджетів для фінансування молодіжних програм, створення нових механізмів стимулювання будівництва доступного житла для молоді, впровадження дієвої системи гарантування першого робочого місця та підтримка ініціатив молоді здатні не тільки зняти соціальну напругу в молодіжному середовищі, а й надати нову енергію розвитку суспільства. Запропонована система пріоритетних шляхів розвитку молодіжної політики забезпечить поліпшення становища молоді, збільшення її внеску в конкуре-

нтоспроможність країни та водночас компенсує й мінімізує наслідки помилок, властивих молоді [7].

Тому в Україні серед широкого спектру проблем, пов'язаних із формуванням та реалізацією молодіжної політики, необхідно виділити наступні: молодіжна політика у сфері освіти, пошук резервів підвищення її якості; становище молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян; діяльність молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді; аналіз механізмів політичної соціалізації молоді та формування їхньої громадянської ідентичності; залучення молоді до активної участі в економічному розвитку України та професійного становлення тощо. Отже, успішне розв'язання проблем молоді можливе лише за умови об'єднання зусиль державних управлінських структур, які відповідають за розроблення та реалізацію державної молодіжної політики, науковців і, безперечно, самої молоді.

### Список використаних джерел

1. Баразгова Е. С. Идеологическое воспитание молодежи в США / Е. С. Баразгова. – Свердловск, 1989. – С. 15.
2. Галушко О. Молодіжна політика сучасної Швеції – приклад для України / О. Галушко // Молода нація. – 1996. – № 3. – С. 65–67.
3. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Ф. Головатий. – К. : Наук. думка, 1993. – 325 с.
4. Головатий М. Ф. Формування державної молодіжної політики в сучасній Україні (політологічний аналіз) : автореф. дис. ... докт. політ. наук. / М. Ф. Головатий. – К., 1999. – 15 с.
5. Державна молодіжна політика в Україні: світовий і національний досвід формування та реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1740/>.
6. Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" у редакції Закону № 1613-III (1613-14) від 23.03.2000 із змінами від від 28.12.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.
7. Мацюк Т. І. Молодіжна політика в Україні: сучасний стан та шляхи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2392>.
8. Особливості й основні функції державної молодіжної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lektsii.net/3-52143.html>.
9. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М.П.Перепелиця. – К. : Український інститут соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
10. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Гор-

батенко За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 367.

11. Соціологія : курс лекцій / В. М. Піча, О. М. Семашко, Н. Й. Черниш та ін. ; За ред. В. М. Пічі. – К. : Заповіт, 1996. – С. 221.

12. Становище дітей та молоді в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.tiroel.in.ua/component/option,com\\_ufiles/Itemid,35/task,view.download/cid,99/](http://www.tiroel.in.ua/component/option,com_ufiles/Itemid,35/task,view.download/cid,99/).

13. Сторожук Р.П. Державна молодіжна політика в контексті європейського вибору України: механізми ) : автореф. дис. ... к.держ.упр. / Р. П. Сторожук. – Одеса, 2007. – 23 с.

---

---

УДК 35.077.6

Соловійов С. Г., к.соц.ком., доц., НАДУ

## ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ

*Проаналізовано визначення та основні характеристики стратегічних комунікацій, висловлені західними теоретиками та практиками. Особлива увага приділяється засадничим документам НАТО, Міноборони США, експертних структур, в яких розглядається питання. Виявлено відсутність узгодженої дефініції. Сформульовано базові принципи стратегічних комунікацій та запропоновано авторське визначення.*

**Ключові слова:** *стратегічні комунікації, стратегічна мета, національні цілі, зацікавлені сторони, залучення, інформаційні впливи, скоординованість.*

*The article analyzes the basic definition and characteristics of strategic communications by western theorists and practitioners. Special attention is given reference point of NATO, US Department of Defense, expert centers. Revealed the lack of an agreed definition. Formulated the basic principles of strategic communications and offers the author's definition.*

**Keywords:** *strategic communication, strategic goal, national objectives, stakeholders involvement, information influences coordination.*

**Постановка проблеми.** Досягнення державою стратегічних цілей потребує модернізації публічного управління і комунікативної роботи з цільовими аудиторіями. Підвищення ефективності у цьому напрямі можна добитися, надіславши сигнал з боку держави для пояснення стратегічної мети і залучення зацікавлених сторін. Формою такого сигналу можна вважати стратегічні комунікації, які мало досліджені українськими теоретиками і по-

ки що не здобули належного поширення на практиці. Хоча кроки в цьому напрямі здійснюються, про що свідчить, скажімо, розвиток відносин України з НАТО у частині підписання угоди щодо стратегічних комунікацій. У сфері публічного управління можливості стратегічних комунікацій ще далекі від реалізації. Однією з перешкод на цьому шляху є неузгодженість визначення цього явища. Чітке тлумачення характеристик стратегічних комунікацій сприяло б їх активнішому входженню в українську практику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджень українських учених на розглядувану тему – одиниці. Насамперед, це робота Г. Почепцова, присвячена стратегічним комунікаціям у бізнесі, політиці та державному управлінні [5]. Як пише дослідник, політичні, економічні та військові перемоги куються не лише у фізичному просторі, а й у свідомості людей. Без опори на громадську думку розвиток неможливий.

Найновіший погляд знаходимо в статті А. Баровської «Стратегічні комунікації: досвід НАТО» [2]. У публікації розглядаються передумови виникнення та інституалізації стратегічних комунікацій, умови ефективності, перспективи розвитку.

У працях окреслюється бачення сутнісних ознак феномену, умови та приклади застосування у світовій практиці, досвід управлінських, політичних, військових структур у розрізі застосування стратегічних комунікацій.

Дослідники Лондонського центру Chatham House П. Корніш, Дж. Ліндлі-Френч, К. Йорк, зокрема характеризують предмет нашого дослідження через основні складові [8]. Проте визначення стратегічних комунікацій у роботах не надається.

**Постановка завдання.** За мету статті ми поставили аналіз бачення зарубіжними дослідниками тих характеристик стратегічних комунікацій, які визначають їх сутність, на підставі чого запропонувати власне визначення стратегічних комунікацій.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «стратегічні комунікації» з'явився у полі зору дослідників 2001 р., після доповіді Вінсента Вітто, голови наукової ради з оборони (федерального консультативного комітету для надання незалежних консультацій міністрові оборони США).

У названій доповіді («Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination») було висловлено думку, що складні стратегічні комунікації («sophisticated strategic communications») можуть визначати порядок денний і створювати контекст, який сприятиме досягненню політичних, економічних та військових цілей [9, р. 1].

Незважаючи на те, що у згаданому документі неодноразово звертаються до розглядуваного терміну, його визначення не пропонується. Заявляється, однак, що вимоги до урядових комунікацій під час стихійних лих, передкризових станів, бойових дій значно відрізняються від вимог до довгострокових стратегічних комунікацій. [9, р. 57]. Таким чином, тут окреслюється важлива відмінність стратегічних комунікацій від інших подібних за-



ходів і процесів – довгостроковість, тобто спрямованість на віддалений результат. Відповідно, для реалізації заходів із досягнення вказаних цілей повинні бути задіяні стратегічні інструменти й засоби, які дозволяють поступово й планомірно впливати на переконання реципієнтів.

Встановлення порядку денного, на перший погляд, може сприйматися як завдання нижчого рівня порівняно зі стратегічними пріоритетами. Проте порядок денний визначає, про що саме повинні говорити медіа й цільова аудиторія. Якщо для держави важливо, щоб у запланований час увага зосереджувалася на певних подіях і під певним кутом зору, то це – завдання стратегічне. Наприклад, методами встановлення порядку денного Томас Р. Дай називає створення проблеми, її драматизацію, привертання уваги й спонукання уряду до діяльності для вирішення цієї проблеми [3, с. 64].

Наступну характеристику, не менш значущу – узгодженість, дає словник військових та асоційованих термінів Міноборони США. За ним суть стратегічних комунікацій полягає у зосередженні зусиль уряду на розумінні і залученні ключових аудиторій з метою створення, зміцнення чи збереження сприятливих умов для просування державних інтересів США, використовуючи скоординовані програми і плани, які синхронні з діями всіх інструментів державної влади [6, р. 230].

У цьому визначенні головним ми вбачаємо вказівку на координацію і синхронізацію зусиль для досягнення державних цілей. Важлива також ще одна характеристика – залучення ключових аудиторій, на потреби і реакцію яких можна і слід опиратися для здійснення політики.

У проекті документу 2009 р. під назвою «Політика стратегічних комунікацій НАТО», котрий генеральний секретар А. Расмусен адресував постійним представникам Ради Альянсу, стратегічні комунікації НАТО визначаються ширше. Тут вони характеризуються як «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей і діяльності НАТО – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків із громадськістю, інформаційних та психологічних операцій у разі необхідності для підтримки політики Альянсу, операцій і заходів та з метою просування цілей НАТО». Зазначається, що документ пропонується як основа для дискусії про політику НАТО зі стратегічних комунікацій, отже можна констатувати неусталеність поглядів щодо цього явища [7].

У той же час, порівняно з попередніми характеристиками, у цій дефініції чітко окреслюється інструментарій (публічна дипломатія, зв'язки із громадськістю цивільні та військові, інформаційні та психологічні операції). Скоріше за все, така структурованість має пояснення, в основі якого програмні документи з безпеки не окремої країни, а групи країн-членів НАТО. Альянс, як колективний військово-політичний актор, мусить мати належно сформульовану мету, завдання й засоби їх здійснення, що й засвідчено у «Політиці стратегічних комунікацій».

У засадничих документах НАТО зазначається, що серед політичних

цілей організації – поширення демократичних цінностей і проведення консультацій та співпраці з питань безпеки й оборони, забезпечуючи зміцнення довіри. Кінцева мета – запобігання конфліктам. Застосовування військового потенціалу можливе лише у разі недостатності дипломатичних зусиль [4].

Як бачимо, засоби досягнення декларованих цілей НАТО стоять доволі близько до набору засобів стратегічних комунікацій: публічна дипломатія, зв'язки із громадськістю кореспондуються із проведенням консультацій та співпрацею. Подібність цих підходів можна знайти і в іншому документі – Стратегічній концепції оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, де говориться про спроможність НАТО реагувати на кризові явища перед, упродовж і після конфліктів [1, с. 8–9].

Ілюстрацією наступного кроку в дослідженні суті цього явища може бути Доповідь Міністерства оборони США щодо стратегічних комунікацій 2009 р., де висловлюється думка, що останні слід розглядати як процес, а не набір можливостей, організацій чи окремих заходів. Це інтеграція досліджень сприйняття аудиторії та зацікавлених сторін у ході вироблення політики, планування та операцій на кожному рівні; узгодження множинності складників різних операцій для підтримки національних цілей. При цьому обмін смилами, зворотній зв'язок так само важливий, як і трансляція повідомлень; дії у фізичному просторі також містять інформаційну складову [11].

Незважаючи на ці достатньо ґрунтовні дефініції, 2011 р. на слуханнях у Палаті представників, нижній палаті Конгресу США, було зауважено відсутність офіційно визнаного урядом і науковими колами визначення стратегічної комунікації і консенсусу щодо пріоритетів для розвитку. Так заявив представник корпорації REND Крістофер Пол, запропонувавши своє робоче визначення стратегічних комунікацій як узгоджених дій, повідомлень, образів та інших форм участі для інформування, впливу з метою переконання цільової аудиторії на підтримку національних цілей [10, р. 4–5].

Це бачення, попри відсутність явної новизни порівняно з попереднім, містить ті сутнісні ознаки стратегічних комунікацій, на які цілком можна опиратися для їх застосування у теоретичних дослідженнях та практиці. Вважаємо, що однією з найважливіших характеристик стратегічних комунікацій є саме узгодженість дій і повідомлень у фізичному, інформаційному (та віртуальному) просторах.

Той факт, що спільну для всіх дефініцію стратегічних комунікацій не схвалено, 2011 р. констатували автори дослідження «Стратегічні комунікації та національна стратегія», опублікованого Центром стратегічних комунікацій НАТО. Як пишуть Пол Корніш, Джуліан Ліндлі-Френч та Клейр Йорк, (Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke), гнучкий і адаптивний характер стратегічних комунікацій означає, що єдиного визначення не вистачає. При цьому в роботі називаються їх основні складові: інформаційні операції, психологічні операції, публічна дипломатія, зв'язки з громадськістю, військові зв'язки з громадськістю [8, р. 3].

Неважко помітити, що у наведених характеристиках стратегічних комунікацій, незважаючи на зародження їх ідеї у військових інституціях, метою названо підтримку національних цілей за допомогою переконання цільових аудиторій. А така мета цілком лежить і у площині публічного управління. При цьому інструментарій і для військової, і для цивільної сфер багато в чому ідентичний. Цілковита ідентичність неможлива з огляду на специфіку діяльності оборонних структур, хоча у дефініціях військових відомств першою метою називається саме політична (яка, слід вважати, сприятиме досягненню подальших військових цілей у разі неефективності політичних методів).

Це нове спостереження – один із підсумків нашого дослідження. Наступна новизна міститься у пропонованій дефініції. І хоча формула дефініції, яка б задовольнила вимоги всіх публічних та наукових акторів, на нашу думку, відображена у наведеній вище пропозиції експерта корпорації REND К.Пола, проте вона також до кінця не прийнята спільнотою практиків та теоретиків.

Інші розглянуті тут визначення (НАТО й Міноборони США), містять елементи, які зайвий раз уточнюють засоби досягнення цілей стратегічними комунікаціями: публічна дипломатія, зв'язки з громадськістю тощо. Парадоксально, але це не сприяє чіткішому окресленню явища, бо набір засобів, прийомів, технологій та подібного змінюється, що може негативно впливати на розуміння стратегічних комунікацій. Тому ми пропонуємо таке визначення: стратегічні комунікації – це засоби інформаційного впливу держави, дія яких скоординована в часі і просторі, з метою досягнення цілей національного рівня із залученням зацікавлених сторін.

Може розглядатися також інший варіант визначення стратегічних комунікацій – спрямованість комунікативних засобів усіх зацікавлених політичних гравців на досягнення визначального для країни ефекту.

**Висновки.** Бачення стратегічних комунікацій політичними та науковими колами ще потребує узгодження, проте принципові суперечності щодо цього відсутні. Виходячи із наведених вище визначень стратегічних комунікацій, ми можемо сформулювати їх наступні загальні принципи:

- скоординованість застосування засобів інформаційного впливу на кожному етапі вироблення політики;
- узгодженість дій державних і недержавних акторів;
- спрямованість на підтримку мети національного рівня;
- вивчення і врахування потреб та реакції цільових аудиторій;
- важливість дотримання зворотного зв'язку із цільовими аудиторіями;
- трактування дій у фізичному просторі як повідомлень.

На нашу думку, саме координація інформаційних впливів між собою та приваблення на свій бік ключової аудиторії є суттю стратегічних комунікацій. Інформаційні впливи реалізуються конкретними інструментами, способами, прийомами, технологіями тощо, але обов'язково у множині, спільно, на різних рівнях. Це потрібно для всебічного, глибшого охоплення зацікавлених сторін та їх залучення до виконання місії.

Подальшого вивчення потребують питання, пов'язані із принципами узгодженості інформаційно-комунікативних дій: публічної дипломатії, зв'язків з громадськістю (військових і цивільних), інформаційних та психологічних операцій. Зокрема важливо проаналізувати практику зарубіжних урядових комунікацій формату «one voice». Також потребує розгляду проблема виявлення і залучення зацікавлених сторін.

### Список використаних джерел

1. Активне залучення, сучасна оборона. Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, прийнята главами держав та урядів у Лісабоні 19 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-ukr.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-ukr.pdf).
2. Баровська А.В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО // Стратегічні пріоритети, № 1 (34). – 2015. – С. 147–151.
3. Дай, Томас Р. Основи державної політики: пер. з англ. Г.Є.Краснокутського; наук. Ред. З.В.Балабаєва. / Томас Р. Дай. – Одеса : АО «Бахва», 2005. – 486 с. – С. 64.
4. Офіційний сайт НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nato.int/nato-welcome/index\\_uk.html](http://www.nato.int/nato-welcome/index_uk.html).
5. Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г. Г. Почепцов. – К. : Альтерпрес, 2008. – 216 с.
6. Joint Chief of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, April 12, 2001 (as amended through March 4, 2008).
7. NATO Strategic Communications Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.
8. Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011 / P. Cornish, J. Lindley-French, C. Yorke. – Chatham House, 2011.
9. Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ADA396312.pdf/> - С. 1.
10. Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011. – U.S. – Government Printing Office Washington, 2011.
11. US Department of Defense : Report on Strategic Communication [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod\\_report\\_strategic\\_communication\\_11feb10.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod_report_strategic_communication_11feb10.pdf).

Улида В. Ю., здобувач, НУЦЗУ

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ

*В статті здійснено дослідження досвіду та перспектив державного регулювання в сфері електроенергетики в європейських країнах. Зокрема, здійснено огляд особливостей функціонування європейських інституційних структур, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність в сфері електроенергетики. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в європейських країнах. Визначено типи моделей електроенергетичного ринку в країнах Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** державне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, сфера електроенергетики, модель, європейські країни.

*The research of experience and state regulation prospects in European countries' electric power industry sphere is carried out in the article. In particular, the review of features of functioning of European institutional structures, which regulate foreign trade activities in electric power industry sphere, is carried out. The standard-legal maintenance of state regulation of foreign trade activities in electric power industry sphere in European countries is analyzed. Types of models of the electric power market in the European Union countries are defined.*

**Keywords:** state regulation, foreign trade activities, electric power industry sphere, model, European countries.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі в Україні спостерігається трансформація ринку електроенергії шляхом переходу до моделі двосторонніх контрактів з балансуючим ринком. Враховуючи це, необхідним є дослідження європейського досвіду державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики досліджувалися багатьма видатними вченими, зокрема, такими, як Б. Слупський [1], В. Стофт [2], І. Франчук [3] та ін.

Проте недостатньо висвітленими залишаються питання перспектив розвитку державного регулювання в сфері електроенергетики в європейських країнах та впровадження результатів цього розвитку в вітчизняну практику.

**Постановка завдання.** Виходячи з вищезазначеного, метою даної статті є дослідження досвіду та перспектив державного регулювання в сфері електроенергетики в європейських країнах.

Для досягнення зазначеної мети в роботі потрібно поставити та вирі-

шити такі завдання:

- огляд особливостей функціонування європейських інституційних структур, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність в сфері електроенергетики;

- аналіз нормативно-правового забезпечення державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в європейських країнах;

- визначення типу моделі електроенергетичного ринку в країнах Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі існують такі категорії зарубіжних інституційних структур, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність в сфері електроенергетики:

- інститути загального характеру, що реалізують відповідні функції на рівні Європейського Союзу, до яких, зокрема, слід віднести Раду ЄС, Європейську Комісію, Європейський Парламент тощо;

- структури міждержавного характеру, які об'єднують не лише країни, які є членами Європейського Союзу, а й інші країни (Міжнародна агенція з атомної енергії (МАГАТЕ), Міжнародне енергетичне агентство (МЕА));

- інститути, що виконують визначені функції на рівні енергетичного сектору (Генеральна дирекція з енергетики).

Зокрема, провідним державним органом, що відповідає за процеси розробки й узгодження зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в країнах Європейського Союзу на нинішньому етапі, є Генеральна дирекція з енергетики, яка була сформована шляхом реорганізації в 2010 році Генеральної дирекції з енергетики та транспорту, ключовими завданнями якої, в свою чергу, були такі:

- остаточне формування європейського енергетичного ринку;

- підтримка сталого розвитку сектору енергетики;

- активізація розвитку мереж енерготранспортного призначення;

- забезпечення потрібного рівня енергетичної безпеки;

- розширення зовнішньоекономічної діяльності Європейського Союзу в сфері електроенергетики;

- загальний розвиток співробітництва Європейського Союзу в сфері електроенергетики на світовому рівні [2].

При цьому слід зазначити, що в кожній з окремих країн, які є учасниками Європейського Союзу, можуть діяти різнохарактерні системи державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю в сфері електроенергетики. Зокрема, необхідно звернути увагу на те, що кожна з країн-учасниць Європейського Союзу висуває відповідний регулювальний державний орган, який входить до Групи європейських регуляторів електроенергії та газу (англ. – European Regulators' Group for Electricity and Gas – ERGEG), яка була сформована Європейською Комісією в якості консультативного органу з питань створення європейського електроенергетичного ринку. Зазначена Гру-

па відповідає за розробку законопроектів і документів стратегічного характеру стосовно розвитку сфери електроенергетики. При цьому лібералізація електроенергетичного ринку Європейського Союзу не вимагала обов'язкової приватизації – у багатьох країнах, зокрема, в Італії та Швеції продовжують функціонувати великі енергогенеруючі компанії, переважна частина акцій яких належить державі [3].

У більшості країн Європейського Союзу функції передачі електроенергії й керування режимами енергосистем є організаційно об'єднаними й реалізуються через системних операторів, які на сучасному етапі об'єднані в межах Європейської мережі системних операторів передачі електроенергії (англ. – European network of transmission system operators for electricity – ENTSO-E), яка здійснює функції планування й координації функціонування енергетичних систем, що працюють паралельно, на загальноєвропейському рівні.

Серед перспектив державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в країнах Європейського Союзу слід звернути увагу на спробу впровадження Директиви 2003/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу стосовно спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії від 26.06.2003 р. № 994\_571. Відповідно до зазначеної Директиви, для країн-учасниць Євросоюзу було встановлене зобов'язання щодо дерегулювання та лібералізації електроенергетики. Директива також припускала перспективну інтеграцію локальних ринків електроенергії в єдиний внутрішній ринок Європейського Союзу протягом 2007–2012 років [1].

Реформа, що була закладена у вищезазначеній Директиві, передбачала поділ вертикально-інтегрованих енергетичних компаній відповідно до виду їх діяльності з метою забезпечення конкуренції в секторах генерації та збуту електричної енергії. Проте в процесі впровадження реформи з'явилася низка таких ускладнень:

- національний (замість транснаціонального) характер генерації електроенергії перешкоджав об'єднанню ринків внаслідок неоптимального розміщення мережної інфраструктури в межах сформованої системи функціонування сфери електроенергетики країн Європейського Союзу;

- фактичні показники діяльності енергетичних систем різних регіонів демонстрували суттєву асиметрію, що, відповідно, ускладнювало координацію електроенергетичних ринків країн-учасниць Європейського Союзу;

- відсутність прозорості при здійсненні зовнішньоекономічних торговельних операцій стосовно електроенергії;

- наявність потужних енергетичних компаній стримувала розвиток конкуренції в сфері електроенергетики [3].

Відповідно, сумісним рішенням Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу було прийнято пакет нормативно-правових актів, що регулюють газову та електроенергетичну галузі (далі – Третій пакет енерге-

тичних законів). Зокрема, даний Пакет вступив в силу 03 вересня 2009 року та містив такі документи:

– Директива ЄС від 13.07.2009 року № 2009/72/ЄС стосовно загальних правил для внутрішнього ринку електрики;

– Регламент ЄС від 13.07.2009 року № 714/2009 стосовно умов доступу до мережі для транскордонного обміну електроенергією.

Слід при цьому звернути увагу на той факт, що в межах Третього пакету енергетичних законів було вперше введено в дію обмеження прав іноземних інвесторів в сфері електроенергетики.

Фактично в нинішніх умовах в результаті проведення зазначених вище реформ європейський ринок електроенергії являє собою конгломерат об'єднаних між собою регіональних ринків Балтії, Східної Центральної Європи, Західної Центральної Європи, Південної Центральної Європи, Північної Європи, Південно-Західної Європи й сектору «Франція-Великобританія-Ірландія». В цілому на території Європейського Союзу функціонують 9 основних бірж електроенергії: NordPool, EEX, IPEX, Powernext, APX NL, APX UK, Belrex, Endex і Omel, однак протягом останніх років спостерігається тенденція до злиття бірж і розширення території, що ними охоплюється. На всіх зазначених біржах торгівля електроенергією здійснюється в режимі «на добу вперед», на деяких з них також функціонують ринки внутріденного, балансуєчого та ф'ючерсного типу. При цьому найбільш розвиненим сектором вважається ринок Північної Європи, особливо його скандинавська частина, де на біржі NordPool організовані торги «на добу вперед» і балансуєчий ринок. На цьому ринку спостерігаються одні з найнижчих цін на електроенергію у Європі, а її ліквідність перевищує 30% [2].

Проте відповідно до прогнозів Зеленої книги Європейського Союзу про енергетичну безпеку за 2000 рік, обсяг імпорту електричної енергії на цій території в перспективі збільшиться з 49% до 51%. Слід при цьому зазначити, що, незважаючи на проведену лібералізацію, у багатьох країнах Європейського Союзу зберігається суттєва частка регульованих поставок електричної енергії, зокрема, це стосується країн-нових членів Європейського Союзу (Болгарія, Естонія, Литва, Латвія, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина). Однак регульовані тарифи зберігаються нині й у деяких країнах з розвиненими електроенергетичними ринками, зокрема у Франції й Італії.

Ринок потужності ЄС у явному вигляді відсутній, але в окремих країнах (наприклад, Іспанії), діють неринкові механізми плати за потужність: всім виробникам, які подають ринкові заявки, виплачується фіксований збір, що встановлюється в адміністративному порядку, навіть якщо запропонована ними електроенергія не була відібрана в порядку зростання ціни [1].

Таким чином, ринок електроенергетики в країнах Європейського Союзу може бути представлений як у вигляді моделі «Єдиного закупника», так і у вигляді моделі «Специфічних прав доступу до магістральних мереж» («Модель регульованого доступу до мереж електропередачі»). Зокрема, мо-



дель «Єдиного закупника» передбачає часткове дерегулювання процесу виробництва електроенергії. Однак інші процеси, зокрема, передача, розподіл та збут електроенергії підлягають строгому регулюванню.

Що стосується моделі «Специфічних прав доступу до магістральних мереж», то, на відміну від моделі «Єдиного закупника», в ній передбачається часткове відкриття діяльності замкнених та вертикально-інтегрованих регіональних електроенергетичних монополій.

**Висновки.** Таким чином, у результаті проведення даного дослідження було отримано такі висновки:

1. Огляд особливостей функціонування європейських структур, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність в сфері електроенергетики уможливив відповідне виділення трьох категорій зазначених інститутів: інститути загального характеру; інститути міждержавного характеру та інститути, що виконують визначені функції на рівні енергетичного сектору. При цьому провідним державним органом, що відповідає за процеси розробки й узгодження зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в країнах Європейського Союзу на нинішньому етапі, є Генеральна дирекція з енергетики.

2. Аналіз нормативно-правового забезпечення державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в європейських країнах дозволив зазначити, що на сучасному етапі провідними документами стосовно зазначеної діяльності є Директива ЄС від 13.07.2009 року № 2009/72/ЄС стосовно загальних правил для внутрішнього ринку електрики, а також Регламент ЄС від 13.07.2009 року № 714/2009 стосовно умов доступу до мережі для транскордонного обміну електроенергією.

3. Було визначено типи моделей електроенергетичного ринку в країнах Європейського Союзу – модель «Єдиного закупника» та модель «Специфічних прав доступу до магістральних мереж» («Модель регульованого доступу до мереж електропередачі»).

Отримані результати нададуть можливість впровадження досвіду країн Європейського Союзу в національну практику з метою вдосконалення механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики.

### **Список використаних джерел**

1. Слупський Б. В. Форми та методи державного управління електроенергетичною галуззю [Електронний ресурс] / Б. В. Слупський, А. В. Малюська. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/>.

2. Стофт С. Экономика энергосистем: Введение в проектирование рынков электроэнергии / С. Стофт. – М. : Мир, 2006. – 623 с.

3. Франчук І. А. Особливості державного регулювання енергетики в ринкових умовах / І. А. Франчук // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 91–98.

УДК 331.108;65.01.005

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК,  
Бублій М. П., к.держ.упр., доц., ХарРІ НАДУ*

### ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПРИ ПРОЕКТНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*В статті з'ясовано особливості управління персоналом при проектній організації діяльності. Виділено об'єкт, суб'єкт управління персоналом проекту. Визначено функції управління персоналом при проектній організації діяльності.*

**Ключові слова:** *персонал, управління персоналом, система управління персоналом, проектний підхід, проектна організація діяльності.*

*The article clarified the peculiarities of personnel management in organization design activities. The selected object, the subject of personnel management of the project. Define the functions of personnel management in organization design activities.*

**Keywords:** *staff, management staff, system management staff, project approach, project organization activities.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні стало популярним професійне управління проектами у всіх його складових частинах. Велике значення при цьому приділяється як внутрішньому, так і зовнішньому середовищу. Внутрішнє середовище – це в першу чергу персонал, який здійснює дії щодо реалізації проекту. Персонал відіграє найважливішу роль в проекті, саме персонал визначає часові та якісні характеристики проекту. Досвід реалізації проектів свідчить про те, що, тільки сформувавши підготовлену команду проекту, можна забезпечити заплановані результати.

Проектно-орієнтовані компанії мають відповідні інструменти внутрішньої комунікації та систему оплати праці, адаптовані до проектної діяльності. У переважній більшості випадків вітчизняні підприємства поступово включаються в проектну діяльність, і система управління персоналом, орієнтована на функціональну діяльність, не справляється зі специфікою управління персоналом у проектах. Менеджмент відчуває труднощі з плануванням і адекватною оцінкою ризиків роботи керівника проекту і проектної групи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням управління персоналом при проектній організації діяльності, присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад управління персоналом займалися такі дослідники, як А.Ареф'єв[1], А. Баженов [1], С. Бушуєв [2], А. Кібанов [9], І. Мазур [3], В. Морозов [5], М. Новікова [6], О. Пожар [7], В. Половінко [8], В. Шапіро [3], Ф. Хміль [11] та ін.

Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження в напрямку управління персоналом при проектній організації діяльності мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, на який би враховував соціальну природу управління персоналом.

**Постановка завдання.** Ціллю даної статті є з'ясування особливостей управління персоналом при проектній організації діяльності, визначення об'єкту, суб'єкту та функцій, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Проведений аналіз визначення «управління персоналом» виявив, що немає єдиної думки з приводу змісту даної категорії. Так, на думку М. Новікової, управління персоналом є системою, яка має об'єкт і суб'єкт управління, між якими існують організаційні та управлінські відносини, а також функції управління, які реалізуються через систему певних методів [6, с. 25].

Ф. Хміль визначає управління персоналом, як скоординовану систему заходів щодо формування та ефективного використання сукупного трудового потенціалу працівників у складних організаційних утвореннях ієрархічного типу [11, с. 23].

Не варто забувати, що управління персоналом – насамперед, наукова дисципліна. Так, на думку О. Пожар, управління персоналом – це комплексна прикладна наука про організаційно-економічних, адміністративно-управлінських, технологічних, правових, групових і особистісних факторах, способах та методах впливу на персонал підприємства для підвищення ефективності в досягненні цілей організації. Об'єктом цієї науки є особистості і спільноти (формальні і неформальні групи, професійно-кваліфікаційні та соціальні групи, колективи і організація в цілому) [7, с. 23].

На нашу думку, визначення, запропоноване А. Кібановим, є найбільш об'ємним, так під управлінням персоналом він розуміє цілеспрямовану діяльність керівного складу організації, керівників і фахівців підрозділів системи управління персоналом, що включає розробку кадрових концепцій і стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом [9, с. 93]. Розглянемо, що собою представляє управління проекту.

Найбільш популярне визначення, дане американським Інститутом проектного управління міститься в керівництві з основ проектного управління, трактує проект наступним чином. Проект – це тимчасове підприємство, призначене для створення унікальних продуктів, послуг або результатів [12, с. 135].

Виходячи з визначення проекту, можна сформулювати, що таке управління проектами. Це область управління, що охоплює ті сфери діяльності компанії, у яких створення продукту або послуги, що реалізується унікальний комплекс цілеспрямованих взаємопов'язаних заходів при певних вимогах, що стосуються термінів, бюджету та характеристик очікуваного результату. Виходячи з визначення Інституту проектного управління [12,

с. 23], управління проектами означає застосування знань, навичок, інструментів і методів управління до проектної діяльності для задоволення вимог, що пред'являються до проекту.

Управління проектом можна описати як процедуру планування, розподілу та регулювання ресурсів (трудових, матеріальних і обладнання) з урахуванням всіх обмежень даного проекту (технічних, бюджетних і часових) [2, с. 21].

Тобто управління проектами – область знань з планування, організації та управління ресурсами з метою успішного досягнення цілей та завершення завдань проекту. Іноді ототожнюється з управлінням програмами, але програма – це фактично більш високий рівень: група пов'язаних та взаємозалежних проектів.

Потрібно відзначити, що мета управління проектом полягає в тому, щоб передбачити максимальну кількість проблем, а також спланувати, організувати та контролювати процеси для того, щоб проект був завершений найбільш успішно, незважаючи на всі труднощі і ризики. Цей процес починається ще до залучення будь-яких ресурсів і триває до тих пір, поки вся робота не закінчена. Метою кінцевого результату є задоволення вимог, що пред'являються спонсором або покупцем до процесу і якості в рамках погоджених термінів і без залучення додаткових коштів і без використання інших ресурсів ніж ті, що були спочатку виділені або занесені в бюджет.

Проектне управління істотно модифікує традиційну форму управління організацією, яке справляє вплив на всі процеси і підсистеми управління. Можливо припустити, що в цих умовах має здійснюватися інакше і управління персоналом.

На думку більшості авторів, ефективне управління персоналом проекту – це основа управління проектом. Зазвичай інвестори розглядають персонал управління проектом (команду менеджерів) як головний фактор успіху реалізації проекту.

Управління персоналом проекту являє собою діяльність, спрямовану на забезпечення проекту необхідними людськими ресурсами та їх ефективне використання.

Головною функцією управління персоналом в традиційній (непроектній) організації є забезпечення підприємства необхідним за кількістю та якістю персоналом, здатним вирішувати стратегічні, оперативні і тактичні завдання, а також здійснення керуючих впливів, спрямованих на ефективне використання та розвиток трудового потенціалу кожного працівника і всього колективу в цілому [8, с. 34].

Специфічна мета управління персоналом в проектній організації полягає в тому, щоб досить швидко створити команду професіоналів здатних творчо та динамічно працювати над досягненням поставлених цілей у швидко мінливих зовнішніх умовах [10, с. 292].

Для більш чіткого розуміння специфіки проектного управління персоналом необхідно більш детально охарактеризувати об'єкт, суб'єкт та процеси управління персоналом в проектній організації.

Суб'єктами управління персоналом, які безпосередньо беруть участь у проектній діяльності, можуть бути керівники проектних груп (безпосередні менеджери проектів), керівники структурних підрозділів, працівники яких включені в проектну роботу на тимчасовій основі, служби управління персоналом. Ми виділили основні особливості суб'єкта управління персоналом в умовах проектно-орієнтованої організації праці, вони полягають у такому:

1. Унікальність результату проекту. Розуміння того, які характеристики персоналу необхідні для створення унікального результату для досягнення мети. Необхідність у накопиченні досвіду та унікальних знань.

2. Обмеженість у часі. Суб'єкт повинен чітко планувати завантаженість персоналу, вміти спрямовувати і ділити навантаження персоналу з точки зору ефективності використання наявного рівня знань, умінь, навичок. Повинен оперативно «перетворити» багатопрофільну робочу групу в єдину команду.

3. Ефективне використання обмежених ресурсів. Рольові навантаження в команді можуть змінюватися в залежності від життєвого циклу проекту. Необхідно використовувати наявні знання та навички персоналу, направивши їх в потрібний проект, де використання буде максимально ефективним.

4. Результат з необхідною якістю. Суб'єкт повинен вміти визначати ризики в області персоналу, вчасно їх регулювати і вживати заходів щодо обмеження впливу на проект.

Об'єктом управління персоналом проектної організації стає не стільки персонал організації в самому узагальненому сенсі, скільки персонал, наділений специфічними навичками, знаннями, вміннями, здатний брати участь у реалізації проекту.

В процесі управління персоналом виділяють чотири функції управління: планування, організація, мотивація, контроль.

Планування, як одна з найважливіших функцій управління, що включає вибір цілей організації, а також визначення політики, програм, дій і методів їх досягнення. Процеси планування і прийняття рішень невіддільні один від одного. Важливим є те, що планування це основний засіб, за допомогою якого підприємство як підсистема, може пристосовуватися до мінливої обстановки у зовнішньому економічному середовищі.

Виконання функції організації пов'язане з чітким здійсненням діяльності, як самим керівником, так і підлеглими. Необхідною умовою виконання функції організації є правильне спілкування керівника з виконавцями. Процеси управління і організації діяльності всього персоналу і керівників не можуть існувати ізольовано один від одного, органічно переплітаючись між собою.

Третя функція управління – мотивація. Вона є однією з провідних функцій управління, оскільки вирішення всіх задач, від яких залежить виконання основної мети визначається взаємопов'язаною роботою людей, які беруть участь у цьому процесі. Функція мотивування в процесі управління діяльністю організації є однією з найскладніших, оскільки головною діючою особою є особистість працівника.

Під контролем розуміється не прагнення керівника викрити кого-то в

неправильних діях, вчинках, а своєчасна допомога (схвалення, заохочення та інші стимулюючі впливу). Такий контроль допомагає виконувати загальну управлінську мету не тільки самому керівникові, але і всім його підлеглим. В процесі виконання функції контролю керівник стикається з важливою проблемою перестановки акценту з контролю минулого на майбутнє.

Таким чином, процес управління персоналом полягає в сукупному здійсненні функцій. Об'єктивна сукупність (склад) функцій притаманна управлінню на будь-яких ієрархічних ступеня, для будь-яких організацій.

Один з підходів до сутності функцій управління персоналом поділяє їх на дві групи: системоутворюючі і змістовні. Ядро змістовної структури управління персоналом складають функції-процеси, віднесені до системоутворюючих, тобто тих, які виконують функції системи і, маючи сильні зв'язки з іншими частинами, обумовлюють ефективність їх функціонування, визначають розвиток всієї системи [8, с. 70]. Такими функціями є організація праці, оцінка персоналу і мотивація трудової детальності.

При проектних формах організації діяльності системоутворюючі функції управління персоналом змінюються. На перше місце виходять функції розвитку і навчання персоналу. Крім того, виділяється ще одна функція управління персоналом, а саме командоутворення.

Нагадаємо, що проект розгортається по чотирьом основним етапам: ініціація проекту, планування, виконання і завершення проекту. Розглянемо, як змінюються ролі функцій управління персоналом і суб'єктів управління на кожному етапі:

1. Ініціація. На основі декомпозиції робіт визначаються потреби в необхідних людських ресурсах, кількісні та якісні характеристики персоналу, характер залучення персоналу. Попередньо на цій стадії розраховуються часові витрати персоналу. Формуються матриці розподілу відповідальностей, посадові інструкції учасників проектної команди.

2. Планування. Основне питання: хто буде здійснювати дії з проектом, коли буде потрібен персонал? На основі більш деталізованих календарних графіків формується детальний план по персоналу проекту, так званий план укомплектування персоналом проекту. Здійснюються процедури відбору і підбору персоналу проекту. Розробляються мотиваційні схеми для учасників проектної команди, призначається менеджер проекту або керуючий.

3. Виконання. Відбувається процес адаптації персоналу проекту, величезне значення набуває навчання, так як саме в проекті працівник отримує необхідні навички і знання, які можуть бути ефективно використані в майбутніх проектах. Оцінка і мотивація персоналу спрямована на контролювання проміжних результатів роботи в проекті.

4. Завершення. Підведення підсумків роботи учасників проектної команди, формується і виплачується винагорода, дані про досягнуті результати кожного учасника фіксуються в спеціальних базах даних про персонал з метою подальшого використання при формуванні команд майбутніх проектів. Здійснюється розпуск команди, частина працівників повертається на

свої постійні робочі місця, частина переходить в нові структурні підрозділи (наприклад, якщо проект стає частиною функціональної діяльності), деякі працівники у відповідності з планами укомплектування персоналом проектів переходять у нові проекти.

Особливості управління персоналом при проектній організації діяльності порівняно з традиційною полягають не тільки у зміні якісних характеристик елементів системи управління персоналом: об'єкта, суб'єкта і складу системоутворюючих функцій. Багато функцій управління персоналом змінюють свої зміст і роль, розглянемо деякі з них.

При традиційному управлінні персоналом планування ґрунтується на стратегічних та тактичних цілях і орієнтирах компанії, основне завдання – визначити, які кількісні та якісні характеристики персоналу, що знадобиться організації в майбутньому. При проектній організації діяльності кількісна оцінка потреби в персоналі ґрунтується на аналізі передбачуваної організаційної структури команди проекту, вимогах технології виробництва, плані реалізації проекту, поетапності розгортання робіт, а також прогнозі зміни кількісних характеристик персоналу. Якісна оцінка потреби в персоналі повинна враховувати ціннісні орієнтації, рівень культури та освіти, професійні навички та вміння того персоналу, котрий необхідний команді проекту. Однак, поряд з традиційною роллю функції планування, в проектному управлінні планування людських ресурсів передбачає розподіл ролей (відповідальності, повноважень) між членами проектною командою, а також розробку принципів і правил командної роботи.

1. Відбір і підбір персоналу проекту. При підборі персоналу можуть бути використані як внутрішні, так і зовнішні джерела – переміщення персоналу, наймання нових працівників, а також лізинг персоналу.

Персонал – один з найважливіших компонентів команди проекту, тому як би добре не була спроектована її структура, у відсутності людей, що володіють необхідним професіоналізмом, спільними цінностями, визначеними соціальними нормами та установками поведінки, вона не здатна забезпечити ефективну діяльність з реалізації поставлених цілей проекту. У зв'язку з цим підбір та оцінка персоналу представляють одну із значущих управлінських функцій управління персоналом проекту.

2. Оцінка персоналу. Оцінка є наскрізним елементом роботи з персоналом при проектно-орієнтованій організації праці – її результати і по закінченні проектів, акумулюються в базі даних по персоналу, що є в подальшому підставою для прийняття рішень про призначення того чи іншого претендента в проект або про подальше навчання.

В цілому оцінка за результатами проектною діяльності може мати кілька об'єктивних основ для подальшого використання:

1) оцінка дозволяє зрозуміти, склався або не склався колектив для досягнення інших цілей (наявність по-справжньому згуртованих команд – цінність для компанії);

2) проектна робота в найкоротший термін показує професіоналізм

співробітника, а, можливо, за підсумками роботи з'ясується, що деякі не відповідають займаній посаді;

3) фіксування досвіду учасників дозволяє в подальшому приймати рішення про призначення цих працівників на інші проекти. Інформація про набуті навички та вміння кожного з учасників проекту, а також відгуки про те, як кожен з них показав себе, може виявитися дуже цінним при прийнятті кадрових рішень та комплектуванні команд майбутніх проектів.

На нашу думку, в проектному управлінні існує досить об'єктивна база для побудови системи наскрізної комплексної оцінки персоналу. Об'єктом оцінки є показники не тільки результативності, але і трудової поведінки і в цілому ставлення до праці.

3. Навчання і розвиток персоналу. Слід зазначити, що проектно-орієнтованій організації активізують процеси розвитку персоналу [5]. У проектному управлінні працівник сам ставить собі завдання для розвитку. Концепція управління знаннями проектною організацією формує таке інформаційне поле, де працівник сам вибирає, в якому напрямку йому удосконалювати свої знання, вміння і навички.

Учені І. Мазур і В. Шапіро виділяють особливий тип спільної діяльності учасників проектних команд – спільно-творчий. Подібний тип організації колективної діяльності, за словами авторів, зародився в сферах науки і мистецтва, де учасники наукового чи творчого проекту створювали щось зовсім нове, найчастіше унікальне, що не можна було створити за наявними правилами і технологіям. У цих колективах створюється особливий тип діяльності – співтворчість, коли кожен учасник процесу є рівноправним творцем нового. Учасникам спільно-творчої діяльності властива орієнтація на професійний розвиток [3, с. 556].

У проектному управлінні спостерігається перехід від концепції управління розвитком до концепції управління знаннями.

У проектному управлінні відбувається швидке зростання компетенції фахівців, так як за короткий проміжок часу фахівці беруть участь у різних, часто міждисциплінарних проектах, отримуючи колосальний досвід.

У проектному управлінні персонал – носій рідкісних і складних компетенцій, вироблених під час участі у різних проектах. Одне із завдань управління персоналом в проектному управлінні – зберегти ядро найбільш компетентних, так званих ключових фахівців. Цікавий інструмент управління персоналом, що дозволяє на системному рівні вирішити проблему збереження знань, пропонує А. Арєф'євта А. Баженов. Їх підхід ґрунтується на створенні Центрів компетенцій. Ключовий фахівець – співробітник, що володіє глибокими знаннями і досвідом у певній професійній області, застосовуваної в значній частці (або більшості), проектів компанії [1].

Основу Центрів компетенцій становлять ті компетенції, яких у компанії не вистачає регулярно. При цьому Центри компетенцій створюються не на основі опису компетенції як такої, а навколо конкретних співробітників, у яких конкретна компетенція (набір компетенцій) розвинена найбільш сильно.



4. Мотивація персоналу. Метою програми мотивації в проектно-орієнтованій компанії є підвищення ефективності при збереженні необхідного рівня якості. При цьому для кожної категорії співробітників проекту ефективність і якість визначаються і оцінюються по-різному [7, с. 14]. Якщо для пересічного співробітника команди проекту ефективність оцінюється через зниження трудовитрат на виконання роботи при дотриманні якісних вимог до результатів, то для керівника проекту показником ефективності служить зниження термінів і дотримання бюджету, а якість визначається через досягнення цілей проекту.

С. Бушуєв пропонує розділяти програми мотивації для ключових фахівців проекту, менеджерів проекту і рядових фахівців [2, с. 25]. Так, керівники проекту і технічні лідери повинні преміюватись за виконання проекту в цілому.

Принциповою перевагою проектного підходу є можливість оцінювати реальний внесок кожного учасника команди проекту, прив'язуючи винагороду не до загальних фінансових результатів компанії, а до результатів конкретних робіт. При цьому система мотивації може доповнювати загальну систему мотивації компанії. Частина прибутку від проекту йде на преміювання підрозділів, що делегували своїх фахівців в проект. Це дозволяє вирівняти мотивацію до виконання проектних і непроєктних робіт.

**Висновки.** Отже, управління персоналом при проектній організації діяльності змінюється порівняно з традиційною системою управління персоналом не тільки змістовно. Нові якісні характеристики набувають основні елементи системи управління персоналом: об'єкт, суб'єкт та склад системоутворюючих функцій. Змінюються роль суб'єктів управління персоналом в умовах проектно-орієнтованої організації праці. Крім того, функціонування системи управління персоналом зазнає змін, змінюються роль і значення кожної функції управління персоналом. Таким чином, виділені особливості системи управління персоналом з точки зору структури і функціонування дозволяють нам зробити висновок про те, що управління персоналом істотно модифікується при проектних формах організації діяльності.

### Список використаних джерел

1. Арефьев А.О. Управление компетенцией и ротация человеческих ресурсов проектно-ориентированного предприятия [Електронний ресурс] / А.О. Арефьев, А.Д. Баженов // ITeam. – Режим доступу [http://www.iteam.ru/publications/project/section\\_39/article\\_2499](http://www.iteam.ru/publications/project/section_39/article_2499).

2. Бушуєв С.Д. Динамічне лідерство в управлінні проектами : монографія / С.Д. Бушуєв, В.В. Морозов. – К. : Українська асоціація управління проектами 2000. – 312 с.

3. Мазур И.И. Управление проектами : учеб. пособ. / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге. – М. : Омега-Л, 2009. – 664 с.

4. Моделирование процессов в экономике та управлінні проектами з використанням нових інформаційних технологій : монографія / Ю.Ю. Гусева, Н.В. Давідіч, І.В. Чумаченко та ін.; За загал. ред. В.О. Тимофеева, І.В. Чума-

ченко – Х. : ХНУРЕ, 2015. – 245 с.

5. Морозов В.В. Формування, управління та розвиток команди проекту (поведінкової компетенції) : навч. посібн. / В.В. Морозов, А.М. Чередніченко, Т.І. Шпильова; за ред. В.В. Морозова. – К. : «Таксон», 2009. – 464 с.

6. Новікова М.М. Технологія управління персоналом: теоретичні та методичні аспекти : монографія / М.М. Новікова, Л.О. Мажник ; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2012. – 215 с.

7. Пожар О.М. Управління персоналом : навч.-метод. посіб. / О.М. Пожар, С.В. Зеленський. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2008. – 199 с.

8. Половинко В. Управление персоналом: системный подход и его реализация : монографія / В. Половинко. – М. : Информ-Знание, 2002. – 484 с.

9. Управление персоналом организации: учеб. / Под ред. А.Я. Кибанова. – 11-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА – М, 2011. – 638 с.

10. Управление проектами / под ред. Дж. К. Пинто. – СПб. : Питер, 2004. – 464 с.

11. Хміль Ф.І. Управління персоналом : підруч. для студ. ВНЗ / Ф.І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

12. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Fourth Edition. Project Management Institute. Publications: Pennsylvania, 2008. – 357 p.

---

---

УДК 351:37.046.16

*Pomaza-Ponomarenko A. L., PhD in public administration, NUCPU*

## **REFORMATION OF THE STATE ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION: UKRAINIAN AND EUROPEAN EXPERIENCE**

### **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

*У статті проаналізовано стан державного управління вищою освітою в Україні та визначено концептуальні засади, напрями та рівні його реформування відповідно до вимог демократичного врядування.*

**Ключові слова:** державне управління, вища освіта, реформування, рівні, напрями.

*The paper analyzes the condition of the state administration of higher education in Ukraine, and determines the conceptual principles, the directions and the levels of its reformation in accordance with the requirements of the democratic governance.*

**Keywords:** state administration, higher education, reformation, levels, directions.

**Problem setting.** Under the existing conditions of the development of the State of Ukraine, the need in the scientific and theoretical research and development, as well as the introduction of the newest approaches to the reformation of the state administration of higher education becomes urgent. The reason is in the fact that it is one of the main directions of the construction of democratic, legal, social, and independent state, the establishment of civil society with the high humanistic values, as well as the demand of society, and the priority of its development.

**Recent research and publications analysis.** Scientific and methodological grounds for this research are the theory and practice works in the area of the state administration by such scientists as V. Averianov, H. Atamanchuk, V. Bakumenko, T. Butyraska, V. Kniaziev, P. Nadolishnii, N. Nyzhnyk, V. Martynenko, S. Serohin, O. Obolenskyi, Yu. Surmin, V. Tsvietkov, and others. In the context of the range of problems of the state administration of higher education, interesting are the scientific and practical approaches proposed by V. Viktorov, O. Zhabenko, L. Haievaska, S. Dombrovska, D. Dzvinchuk, V. Kremen, V. Luhovyi, V. Oharenko, N. Protasova, V. Sychenko, and others. Despite the wide scope of scientific groundwork in the field of the state administration of higher education, there are many problems requiring further development. There is still no complex research of the reformation of legal and regulatory, organizational and functional components of the state administration of education in higher educational institutions of the I-II accreditation levels in Ukraine. This research should interpret theoretically the modern tendencies and the principles of proper governance, and take into account the development process of the state administration in the educational field.

**Paper objective.** Thus, the paper objective is the scientific and theoretical substantiation of the conceptual approach to the reformation of the state administration of higher education in Ukraine according to the requirements of democratic governance.

**Paper main body.** The research of the process of formation and development of the state administration of higher education in Ukraine allowed us to determine that according to the formal signs it mainly meets the standards and rules of European states. In Ukraine, as in European states, the administration is formed according to the line and staff scheme. The differences are in the structure of the administrative authorities, the procedure of their forming and the exercise of powers, which consist in the exertion of influence over the field of higher education. Despite the fact that there is the constant work in Ukraine on the improvement of the legal and regulatory support of the state administration of higher education and the development of its institutional structure, we should state that there are significant problems concerning the implementation of the state administration of higher education.

The analysis of its peculiarities in Ukraine based on the study of the statistical indices of the development of the system of higher education, as well as the sociological researches allowed us to determine the following problem issues, the

solution of which shall be the purpose of the reformation of the state administration of higher education:

- social, economic, and political instability in the society;
- critical shortage of financial resources;
- significant influence of the political branch of social life on the activity of the authorities of the state administration and, accordingly, on the development of the state administrative solutions;
- loss of trust of the population in the authoritative institutions, with the simultaneous increase of the level of trust in the system of education.

In addition, the specific problems of the state administration of higher education in Ukraine are the following:

- intensification at the central level of the control of activity of higher educational institutions, and absence of possibility of the regional authorities to take part in the state administration of higher education;
- despite the declared in the regulatory documents structure of the state and public system of the administration of higher education, in practice, the influence of NGOs on the administration of higher education is significantly limited and, as a rule, is not implemented in real actions;
- incompleteness and imperfection of the legal and regulatory support of the state administration prevent Ukraine from becoming the full-fledged member of the European zone of higher education, because its main issues are not regulated at the legislative level – the increase of self-government of the higher educational institutions, the academic mobility, the credit-modular system of educational process organization, etc.

In general, this leads to the disaggregated nature of the reformation of the state administration of higher education.

Summing-up of the experience of the state administration of higher education in the EU states allowed us to determine that they have the conditions for the development of the state administration of higher education, namely: independent legislation, organizational structure, efficiently distributed functional support of the authorities of the state administration of higher education. In these countries, the system of the state administration of higher education has a two-level type of organization. At the nationwide level, the development and the implementation of the national strategy are carried out, the educational standards are developed and their implementation is controlled, the financial and administrative responsibility of authorities at different levels is established. The parliament, the president, the government and the competent ministry are responsible for the development and the implementation of the state administration of higher education. The authorities at the regional level are responsible for higher education on the relevant territory and for its current administration. The entities at the central level of the administration of higher education shall always perform the duty of goal determination and strategic planning, and the authorities at the regional level shall obtain the range of powers from the current administration of the field of higher education.

At the same time, the leading tendency is the deregulation of the powers of the central authorities, the establishment of the independent organizations to finance higher education and estimate its quality, the increase of powers of the bodies of public self-government in the development and the implementation of the state administration of higher education. As a rule, the advisory and consultative bodies including the representatives of pedagogical community work in the executive authorities. It is a standard practice to hold the conferences of rectors, who have the ability to influence the development and the implementation of steps in the administration of the field of higher education. In particular, it shall be positive to use the experience of these countries to create the modern legislation and the efficient administrative structures.

The issue of the reformation of the state administration of higher education in Ukraine maintain insufficiently elaborated. It is connected with the difficulty of suggestion under the conditions of the political and economic instability of the long-term strategy of the state administration. However, in connection with the gradual intensification of the process of the country development, the organizational and legal registration of the administrative structures, and the improvement of the content of powers of the bodies of the state executive authorities and the bodies of local self-government, the real conditions for the transition of the system of administration to the qualitatively new level begin to appear.

It should be emphasized that during the next years, the role of the state in the administration of higher education in Ukraine will be significantly higher than it is in the European countries. Considering this, it should be the state represented by its authorities to understand the necessity to reform the state administration of higher education and to make it conform to the modern conditions. All the responsibility for the beginning and the course of the reform of the state administration of higher education in Ukraine must be taken by the President and the Government of Ukraine, and the Ministry of Education and Science of Ukraine. If the executive authorities are not confident concerning the implementation of certain changes, then in order the models of the reformation of the state administration of higher education to work it is necessary to carry out an experiment to answer the majority, if not all the questions.

We are convinced that the reformation of the state administration of higher education must be implemented by means of the performance of specific actions. Thus, there is the need in the development, the approval and the implementation of the Concept of the reformation of the state administration of higher education in Ukraine. This makes it possible to accumulate the resources of all state authorities as much as possible, to ensure the consolidation of efforts, the coordination and the interaction during the determination of the effective ways of urgent problems solution.

One of the main problems requiring the urgent solution is the problem of financing of the branch of higher education. In comparison with the European countries, Ukraine is among the top ten countries with the highest level of the investment of the state funds into higher educational institutions. However, their

“shortage” indicates the inefficiency of the existing model of the state financing of higher education. It is known that the European countries formed several models of higher education financing – financing according to expenditures, financing according to results, contractual financing of education, government order based on capitation, etc.

It is important to ensure transparency of the procedure of higher school financing. Interesting in this context is the model of higher school financing in France. It allows to step aside from the allocation of state funds to higher education based on quantitative indices, and to go over to the qualitative criteria of the development – the participation in scientific researches, the quality of education, the training of skilled personnel. The clear definition of the criteria of financing of the higher educational institutions shall favour their efficient operation and shall create the effective system of distribution of state funds among higher educational institutions regardless of the conjuncture, political factors.

Now, the state administration of higher education in Ukraine is the difficult vertical hierarchic structure, the distinctive feature of which is a high level of administration centralization. However, the European experience shows that the central level of administration shall establish the regulatory framework, and the regional level of administration shall ensure its execution. Together, they must create the conditions for the implementation of these standards.

Thus, considering the European experience, it is possible to carry out the optimization of the functional component of the authorities of the state administration of higher education in Ukraine in the direction of the increase of the role of the community, and the introduction of the principle of publicity. The excessive centralization of the state administration is unjustified under the modern conditions, and does not allow the system of higher education to trigger the ways of self-organization and to find way out of crisis independently. That is why it is necessary to take certain measures concerning the delegation of power. The decentralization of the administration of higher education shall potentially provide the possibility to better determine the needs of the regional economy in specialists, to meet the needs of the population and to get the community involved. At the same time, it is necessary to pay attention to the peculiarities of different regions when using financial resources and stimulating interaction at the regional and central levels in the field of administration of higher education. The Ministry of Education and Science of Ukraine must become the body of state supervision over higher education, which should determine the goal, the priorities, the directions and the main tasks of the state policy in the field of higher education.

The reformation of the state administration of higher education must ensure the increase of the quality and the reduction of the terms for the achievement of results; the transparency, the openness, the reasonableness and the timeliness of the solutions of the bodies of state administration; the increase of the effectiveness of the interaction between all levels of authorities and NGOs at the expense of the clear definition of measures, procedures and criteria for the achievement of results.

In the end, it should be noted that there is the idea spreading in scientific environment, according to which, under the conditions of the construction of the state and public model of the state administration of higher education, the methodology of social and organization design has considerable advantages. It shall favour the increase of control of the community concerning the estimation of the performed tasks of the projects, increase the interaction between the state authorities and pedagogical community, and favour the exchange of ideas and their consideration.

**Conclusions of the research.** Thus, the carried out analysis of the modern condition of the state administration of higher education in Ukraine determined the range of problems requiring urgent solution with consideration of the requirements of the democratic governance and taking into account the European integration efforts of our state. The conceptual principles of the reformation of the state administration of higher education in Ukraine were scientifically grounded. They stipulate the improvement of the organizational and functional components of this administration, the legal groundwork and the expert and analytical support for the development and the adoption of the state administrative solutions in forming and implementing the state administration of higher education, and the introduction of state and public model. As for the prospects of the further scientific researches in the area of renewal of the system of the state administration of higher education, first of all, they are defined by the theoretical and methodological support of the relevant processes of the reformation of higher education in the higher educational institutions of the I-II accreditation levels.

УДК 351.82:332.12

Глуха В. В., к. держ. упр., НУЦЗУ

## ПРИНЦИПИ «ЄВРОПЕЙСЬКОГО РЕГІОНАЛІЗМУ» В ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОСВІТИ УКРАЇНИ

*Обґрунтовано доцільність та актуальність формування та розвитку «європейського регіоналізму» в організації системи державного управління України, спираючись на досвід розвитку проміжного (регіонального) рівня управління в європейських державах.*

**Ключові слова:** *європейський регіоналізм, регіональне управління, євроінтеграція, принципи реалізації, регіональний інтерес.*

*The expediency and actuality of formation and development of "European regionalism" in the organization of the public administration system of Ukraine based on the experience of the development of intermediate (regional) level of government in European States.*

**Key words:** *european regionalism, regional governance, european integration, principles of implementation, regional interest.*

**Постановка проблеми.** Європейська інтеграція України – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, залучення іноземних інвестицій, вихід на світові ринки, насамперед, на ринок Європейського Союзу (далі – ЄС).

Становлення регіонального управління в Україні надзвичайно важливий момент сучасності особливо у контексті євроінтеграційного курсу.

Отже, можна зазначити, що впровадження «європейського регіоналізму» для України дуже важливе на сучасному етапі та потребує ретельного вивчення механізмів наближення державної регіональної політики до відповідної політики в ЄС з визначенням інструментів поєднання окремих принципів досконалого управління в європейських країнах з традиційними національними принципами регіонального врядування соціальних та економічних перетворень в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Шляхи розвитку «європейського регіоналізму» стали предметом досліджень багатьох вітчизняних та західних науковців, а саме: Д. Алена, В. Бакуменка, З. Балабаєвої, В. Вакуленка, Г. Волеса, В. Воротіна, І. Грицяк, М. Долішнього,



В. Керецмана, Т. Ларссона, М. Лендъел, В. Мамонової, С. Романюка, В. Чужикова, Л. Дж. Шарпа та ін.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є обґрунтування доцільності розвитку «європейського регіоналізму» в організації системи державного управління України з використанням порівняльного аналізу особливостей регіональних процесів, що відбуваються у європейських країн та в Україні, визначити такі принципи "європейського регіоналізму", що є прийнятними до їх адаптації у системі регіонального управління.

**Виклад основного матеріалу.** Україна почала створювати свою власну зовнішньополітичну біографію ще з проголошенням незалежності. Геополітичне становище та внутрішні політичні фактори обумовили стратегію розвитку зовнішньої та внутрішньої політики України, яка має орієнтуватися як на Захід, так і на Схід. Одним із перспективних зовнішньополітичних векторів української держави є ЄС [2; 7].

Проблема розбудови ефективної системи на регіональному рівні державного управління в Україні теж має розглядатися у контексті її євроінтеграційного курсу, спираючись на досвід Європейського Союзу щодо проведення регіональної політики та вирішення проблем регіонального розвитку. Вивчення досвіду розвитку європейського регіоналізму і формування проміжного (регіонального) рівня управління в європейських державах є актуальним і корисним для України, що переживає етап формування принципово нової схеми взаємин між центром і регіонами [8; 13].

Перспективою становлення регіонального управління в Україні є те, що шостого лютого 2007 року на зустрічі Україна – Трійка ЄС було оголошено про початок переговорів щодо нової посиленої угоди між ЄС та Україною. Цей важливий момент потребує ретельного вивчення механізмів наближення державної регіональної політики до відповідної політики в ЄС з визначенням інструментів поєднання окремих принципів і адміністративних стандартів досконалого управління в європейських країнах з традиційними національними принципами регіонального врядування й особливостями політико-адміністративних і соціально-економічних перетворень в Україні [3; 6].

В Україні використовується континентальна система регіонального управління, за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Але в площині діяльності цих гілок влади існує ціла низка невирішених питань:

- неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень;
- невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їх розвитку;
- відсутність механізмів запровадження у практику регіонального

управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого [5; 10].

Принципи вирішення проблемних питань щодо регіонального управління закладені в основу регіональної політики ЄС. Порівняльний аналіз специфічних рис та особливостей регіонального управління в Європейському Союзі та в Україні дозволить визначити ті проблемні питання, які можуть бути вирішені шляхом адаптації європейського досвіду до сучасних умов в Україні.

Концепція "Європа регіонів", яка має на меті визначити місце регіонів у Європейському Союзі, ґрунтується на закріпленому Європарламентом у Хартії регіоналізму (1988 р.) понятті "регіон", що має фізико-географічну, культурну, мовну, етнічну спільність господарських структур та історію. У даному аспекті слід визнати точність європейського змісту дефініції "регіон". Від латинського дієслова "regere", що в перекладі на українську мову означає "керувати" [11]. Ця дуже важлива деталь доповнює розуміння регіону: керована, але така, що не має суверенітету, територія.

Аналізуючи процес розвитку та активізації регіонів ЄС як суб'єктів, можна стверджувати, що вони вже не сприймаються як звичайні адміністративно-територіальні одиниці. Регіоналізовані унітарні держави – Італія, Іспанія, Велика Британія – характеризуються існуванням обраних регіональних урядів з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями й високим ступенем автономії. Але іноді не зовсім ясно, яку саме територію в Європейських країнах треба класифікувати як регіон, концептуально регіон визначається як головне проміжне утворення між центральним і місцевим рівнями управління. Цікавим поясненням у цьому аспекті є підхід Л. Дж. Шарпа [15] до пояснення поняття "регіон" через абстрактний термін "простір прийняття рішень" на відміну від "рівень управління".

Поняття "державне управління" в європейському дискурсі охоплює три виміри: *governance* – врядування, *management* – менеджмент, *administration* – адміністрування і ефективність регіонального управління можлива лише за умови, коли ці три виміри послідовно, гармонійно і узгоджено взаємопов'язані один з одним. Кожний вимір має відповідне співвідношення з його основними компонентами – інституціями, правилами, принципами, механізмами і процедурами [15].

Головна роль регіонального управління на європейському рівні полягає в тому, що регіональна автономія дає змогу вирішувати суспільні проблеми з максимальним наближенням до інтересів громадян, що і є головною політико-правовою метою держави.

Державне управління на регіональному рівні в європейських країнах відбувається в умовах дотримання цілої низки правил, процедур і принципів досконалого управління, закріплених документом, в якому описані інструменти і питання розбудови адміністративних інститутів та

принципи адміністративного права.

Наближення української системи регіонального управління до стандартів країн ЄС означає здійснення якісних і кількісних змін у державному управлінні за принципами: верховенства права; демократичного розвитку; підтримки фундаментальних адміністративних цінностей (відкритості й прозорості, надійності й прогнозованості, підзвітності, ефективності й результативності, адаптованості) [9].

Основними принципами регіональної управління ЄС є такі:

- децентралізація (перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління в ЄС);
- субсидіарність (надання стільки повноважень регіонам, скільки вони самі вважають доцільним, посиленням для себе для забезпечення ефективного їх виконання);
- концентрація (накопичення засобів фондів у тих регіонах, які найбільше цього потребують);
- програмний підхід (надання переваг завершеним проектам, у яких брали участь місцеві органи влади і які передбачають комплексний розвиток певних територій);
- партнерство (тісна взаємодія та співробітництво різних гілок влади);
- компліментарність (запобігання споживчих настроїв у депресивних регіонах, які потребують відповідної допомоги з боку євроструктур) [12; 13].

Аналіз базових принципів регіональної політики ЄС з метою їх адаптації до сучасних умов інституційних перетворень в Україні показав, що процеси децентралізації, які відбуваються у більшості держав-членів, супроводжуються введенням і реалізацією принципу субсидіарності на рівні Союзу [12; 14].

За умов ефективної реалізації зазначених принципів управління на регіональному рівні може бути забезпечено дотримання загальнодержавних інтересів та поєднання національних і регіональних інтересів. Та впровадження децентралізованої моделі управління надасть регіонам України можливість отримати реальну свободу дій щодо реалізації регіональних стратегій розвитку, що є позитивним моментом, але з іншого боку – висуває серйозні вимоги, стосовно розширення кола питань, якими опікуватиметься регіональна влада [1; 4].

**Висновки.** Упровадження принципів «європейського регіоналізму» в існуючу систему регіонального управління України потребує чіткого та обґрунтованого визначення того, що у чинній системі державного регіонального управління все це підлягає оптимізації та зосередження уваги на розробку стратегії розбудови адміністративних інститутів, яка була б пристосо-

вана до національного контексту завдяки підтримки на вищому рівні державного управління.

Отже, для удосконалення системи регіонального управління доцільно ставити питання про перетворення за чотирма напрямками: організаційна структура управління; методи управління; технологія управління (механізми реалізації функцій влади); ресурсне забезпечення.

### Список використаних джерел

13. Безверхнюк Т. М. Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку: змістовне наповнення й ресурсне забезпечення // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (15). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – С. 146–153.

14. Безверхнюк Т. М. Сучасні парадигми регіонального управління: плюралізм методологічних підходів // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (29). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 51–58.

15. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

16. Давтян С. Г., Пойченко А. М., Саханенко С. Є. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні : навч. посіб. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 231–247.

17. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія – К., 2007. – С. 101.

18. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посібник / Кер. проекту Г. Шиманськи-Гайер; Наук. ред. В. П'ятницькій; Т-во Карла Дуйсберга; М-во екон. України; Ін-т європейської політики, м. Берлін. – Кельн : Заповіт, Б. р. – 2000. – 369 с. (Україна на шляху до Європи).

19. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.

20. Конотопцев О. С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управл.: спеціал.: 25.00.01 / О. С. Конотопцев. – Х., 2003. – С. 7–12.

21. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р. А. Колишко. – К., 2003. – С. 6.

22. Миронова Т. Л., Добровольська О. П., Процай А. Ф., Колодій С. Ю. Управління розвитком регіону: Навчальний посібник. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – С. 108–110.

23. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії. / За ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К. : К. І. С., 2003. – 346 с.

24. Региональное развитие: опыт России и ЕС / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: ЗАО "Изд-во "Экономика", 2000. – 435 с.

25. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід / С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендбел, І. Студенніков; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 72 с.

26. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / За ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

27. Фетеску І. Шляхи підвищення ефективності державного управління: європейський вимір // Актуальні проблеми реалізації Плану дій Україна – ЄС: зб. статей за результ. наук. -практ. конф. 9 лютого 2007 року, м. Одеса / За заг. ред. В. Кривцової, Д. Ягунова // ОРІДУ НАДУ. – Одеса : Фенікс, 2007. – С. 83–88.

---

---

УДК 351.82:332.12

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

*Визначено теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку регіону. З'ясовано роль державного регулювання у забезпеченні необхідних темпів розвитку регіону. Обґрунтовано напрямки вдосконалення теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку регіону.*

**Ключові слова:** державне регулювання, державне регулювання розвитку регіону, регіон.

*Determination of the theoretical and methodological principles of state regulation of the region. The role of government regulation in ensuring the necessary pace of development. Grounded directions of improvement of theoretical and methodological approaches to the state regulation of development.*

**Key words:** government regulation, government control of the region, the region.

**Постановка проблеми.** За часи незалежності Україна пройшла складний шлях від планово-адміністративної до ринкової економіки, але непослідовність і суперечливість дій, а також безсистемність у формуванні та реалізації механізмів державного регулювання призвели до негативних соціально-економічних зрушень в країні, спричинили суттєві диспропорції у розвитку регіонів. Для подолання негативних тенденцій у розвитку регіонів України необхідно визначити основні теоретико-методологічні засади державного ре-

гулювання та напрямки їх удосконалення з точки зору забезпечення необхідних темпів розвитку регіону та підвищення рівня життя населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічними засадами державного регулювання розвитку регіону присвячені праці багатьох науковців, серед яких: В. Воротін, Я. Жаліло, Є. Кисельова, М. Коваленко, Н. Кругла, І. Малий, В. Мамонова, Т. Миронова та ін. [1; 3; 4; 5; 7].

Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання напрямків удосконалення теоретико-методологічних підходів до державного регулювання розвитку регіону.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення теоретико-методологічних засад державного регулювання розвитку регіону та напрямків їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Будь-яке наукове дослідження, в тому числі дослідження в галузі науки «державне управління» потребує уточнення, вдосконалення і впорядкування понятійного апарату. Не є винятком і проблеми, пов'язані з державним регулюванням розвитку регіону. Перш за все потребує детального і комплексного вивчення питання про те, що слід розуміти під дефініціями «регіон» та «розвиток», адже від цього в значній мірі залежить який зміст набуває державне регулювання розвитку регіону, що є предметом цього дослідження.

Поняття «регіон» походить від латинського «regio», що у перекладі означає країна, край, область. Даний термін з'явився ще у другій половині XIX століття як визначення країни, області [7].

Теорії та підходи до регіоналістики вітчизняних і зарубіжних учених віддзеркалюють ставлення до регіону перш за все як до економічної одиниці. З точки зору економічної та управлінської науки під регіоном розуміється «частина території держави, що виділилася в процесі суспільного (територіального) розподілу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів чи послуг, характеризується спільністю і специфічним щодо інших територій типом відтворення; комплексністю і цілістю господарства; наявністю органів управління, що забезпечують розв'язання завдань, що стоять перед регіоном» [там само].

Більш широко та комплексно поняття «регіон» визначено Мамоновою В.В.: «регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з врахуванням історичних, політичних, соціальних, культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів територіальних громад, які входять до її складу, через систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об'єднувати території кількох таких одиниць [4].

Державне регулювання розвитку регіону представляє собою систему, що характеризується рядом аспектів, серед яких:

- методологічний, що представляє державне регулювання регіональ-

ного розвитку як сукупність принципів, форм, методів і інструментів, використовуваних у процесі регіонального управління. Саме методологічна обґрунтованість державного регулювання економічної й соціальної сфери регіонів забезпечує дієвість заходів регулювання, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Варто також відмітити, що методологічну основу системи державного регулювання регіонального розвитку становить регіональна політика;

- організаційний, що забезпечує єдність розгляду техніко-економічних, соціальних і екологічних відносин у процесі розвитку регіону через функції органів управління;
- соціально-економічний, що забезпечує аналіз регіональної системи на основі існуючих форм власності й перспективного економічного потенціалу території [5].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами

комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [7].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проектів і програм місцевого розвитку, оснований на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [8].

Для дієвого державного регулювання розвитку регіону необхідно чітко розуміти, що мається на увазі під значенням терміну «розвиток». Аналіз наукових публікацій з цього питання свідчить, що сьогодні не існує єдиного підходу щодо розуміння цього терміну.

Термін «розвиток» часто вживається в таких поєднаннях: сталий, стійкий, економічний, соціально-економічний розвиток України (або іншої країни), регіону, міста. У кожному випадку під розвитком зазвичай, мається, на увазі будь-яка прогресивна зміна перш за все в економічній сфері. Якщо зміна кількісна, говорять про економічне зростання. При якісній зміні мова може йти про структурні зміни або про зміну змісту розвитку, або про придбання економічною системою нових характеристик [11].

У науковій літературі з регіоналістики склалися різні підходи до визначення сутності державного регулювання регіонального розвитку, причому більшість дослідників розуміє його як систему впливів держави на соціально-економічну ситуацію в регіоні.

Типовою є позиція авторів Б.М. Шульберга, В.В. Котилка та ін. монографії «Регулювання територіального розвитку в умовах ринкової економіки», які під державним регулюванням регіонального розвитку розуміють специфічний вплив міждержавних, державних і місцевих органів управління на розвиток конкретних територій через фінансування цільових програм, пільгове кредитування й оподаткування, а також стимулювання регіонального розвитку шляхом використання бюджетних та позабюджетних фондів, укладання міждержавних договорів для досягнення конкретних соціальних



цілей і пріоритетів [1].

Автори монографії «Управління розвитком регіону» стверджують, що державне регулювання регіонального розвитку – це цілеспрямована діяльність держави в особі відповідних законодавчих, виконавчих і контролюючих органів, які за допомогою системи різних підходів і методів забезпечують досягнення поставленої мети й вирішення намічених економічних і соціальних завдань, що відображають конкретний етап розвитку регіональної економіки [5].

На наш погляд, розвиток регіону – багатовимірний і багатоаспектний процес, який доцільно розглядати не тільки з погляду сукупності різних соціальних та економічних цілей. Не менш важливими цілями державного регулювання розвитку регіону мають бути поліпшення освіти, забезпечення рівності можливостей, розширення особистої свободи, покращення навколишнього середовища, збагачення культурного життя тощо.

Об'єктивність та достовірність наукового дослідження розвитку регіону в сучасних умовах може бути досягнуто лише за умови “інтеграції” методології суспільних наук, оскільки суспільство та економіка в цілому дедалі більше стають єдиною органічною цілісністю, де не тільки економічні та соціальні, а й політичні, культурні, антропологічні, екологічні складові взаємно корелюються, тісно переплітаючись між собою. Так, К. Поланья пропонує аналізувати капіталізм під кутом зору соціальних відносин, інститутів державного регулювання, впливу культури та звичаїв на економіку [6].

Т. Веблен у праці “Теорія бездіяльного класу” критикує економічну науку за концентрацію уваги лише на ринковій ціні, тобто на закономірностях ринкової економіки, тоді як причини та наслідки цього розвитку залишилися поза увагою. Критикуючи ототожнення економічного інтересу з грошовим, Т. Веблен аргументує тезу про недооцінку людської особистості в економічному розвитку [9].

М. Вебер обґрунтував теорію рівнозначності матеріальних і духовних детермінант у суспільному розвитку. Він ставить в один методологічний ряд економічний, політичний, культурний, освітній, релігійний та інші чинники. Ні матеріальні інтереси, ні ідеї, на думку М. Вебера, не існують ізольовано, одне потребує іншого як доповнення й завершення [2].

Особливістю методології П. Сорокіна є розгляд розвитку суспільства через еволюцію типів культури. Історичні закони він розглядає як прояв людської природи, а людину – як визначальну та необхідну передумову історії. “Будь-яка зміна історичного процесу, будь-який крок уперед чи назад, – пише П. Сорокін, – є справою честі людини і без неї не здійснюється. Людина завжди була єдиним творцем своєї історії...”. Систему цінностей, систему культури, носіями яких є людина, він розглядав як висхідний чинник розвитку суспільства [10].

Радикальна трансформація економіки України на сучасному етапі сконцентрувала увагу вчених на проблемах формування ринкового середовища, причому здебільшого лише на питаннях свободи підприємництва,

лібералізації економіки та ціноутворення. І. Малий, М. Диба, М. Галабурда наголошують на односторонності такого підходу: “...сьогодні на формування механізму вільного підприємництва, економічних пропорцій та забезпечення темпів економічного зростання впливають не тільки економічні закони, а й культура, право, політика, мораль тощо” [3].

Тому, ми вважаємо, у питаннях дослідження особливостей державного регулювання розвитку регіону сутності потрібно використовувати міждисциплінарний методологічний підхід.

Отже, державне регулювання розвитку регіону доцільно розглядати як вплив держави, спрямований на створення політичних, економічних, соціальних, екологічних, культурних, освітніх, релігійних та інших умов для переходу регіону від існуючого стану функціонування до кращого порівняно з попереднім та забезпечення підвищення рівня життя населення (рис. 1).

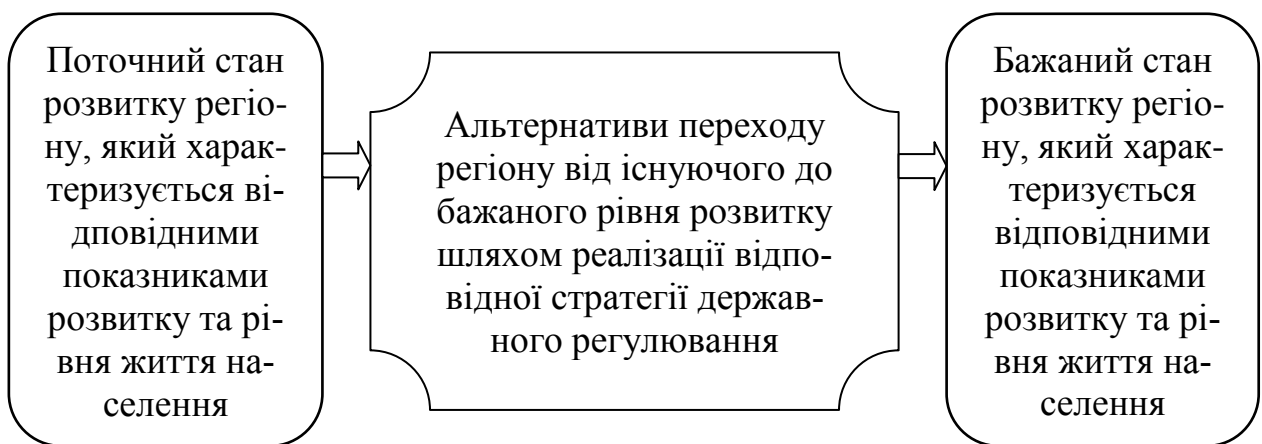


Рис. 1. Процес державного регулювання розвитку регіону

Тому сучасна система державного регулювання розвитку регіону повинна включати комплекс показників, які характеризують сутність та результативність державної політики в усіх її сферах. Досліджуючи рівень ефективності та результативності державного регулювання регіонального розвитку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленого валового регіонального продукту, а й визначити потенційні можливості регіону в збільшенні його виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально-економічні чинники, котрі безпосередньо впливають на господарську діяльність, а також надати оцінку історико-культурного потенціалу, наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, якими володіє регіон та перспективи його розвитку у довгостроковій перспективі.

У структурному відношенні система показників, яка характеризує ефективність та результативність державного регулювання розвитку регіону може бути згрупована за такими напрямками: історико-культурний

потенціал; земельні, мінеральні, водні, лісові, фауністичні, флористичні, рекреаційно-заповідні, природно-кліматичні ресурси тощо. Зрозуміло, що наявність або відсутність тих чи інших ресурсів сприяє розвитку регіону або гальмує його, впливає на його спеціалізацію, визначає місце і роль регіону в економіці України.

Необхідною складовою сучасної регіональної політики є міжрегіональні економічні зв'язки, транскордонне співробітництво та інтеграційні процеси. Ефективність державного регулювання в цьому напрямку оцінюється за такими основними показниками: зовнішньоторговельний обіг прикордонних регіонів; обсяги реалізації спільних програм; обсяги експорту (імпорту); зовнішньоторговельне сальдо; товарна й географічна структура експорту (імпорту); рівень диверсифікованості зовнішньої торгівлі; питома вага високотехнологічної продукції та продукції високого ступеня перероблення і сировини в структурі експорту та імпорту.

Покращення здоров'я, сприяння доступу до якісної освіти та знань, забезпечення соціальною інфраструктурою – неодмінні складові підвищення добробуту населення регіону. Для покращення здоров'я населення, підвищення якості надання медичної допомоги у сфері охорони здоров'я та освітніх послуг вбачається за необхідне використовувати такі показники ефективності державного регулювання: кількість фельдшерсько-акушерських пунктів та лікарень, медичних закладів, закладів освіти та науки; рівень кваліфікації, соціальний статус і оплата праці медичного та педагогічного персоналу; обсяги державного фінансування щодо зміцнення матеріально-технічного стану закладів охорони здоров'я та впровадження сучасних технологій діагностики, лікування і профілактики; рівень та темпи зміни народжуваності та смертності населення, у тому числі від хвороб; коефіцієнт природного приросту населення на 1 тис. осіб; показник охоплення освітою дітей у дошкільних навчальних закладах та закладах початкової й повної загальної середньої освіти; рівень міграції населення тощо.

Важливим напрямком державної політики розвитку регіону повинно бути створення культурно-оздоровчого середовища, критеріями ефективності функціонування якого повинні стати такі показники, як обсяги бюджетного фінансування заходів з обліку, збереження та охорони пам'яток культурної спадщини; обсяги фінансування закладів культури в обсягах, достатніх для виконання функціональних завдань.

Екологічна ситуація в Україні характеризується значними регіональними відмінностями за рівнем техногенного навантаження на довкілля. Важливим напрямом розвитку суспільства є забезпечення безпеки життєдіяльності людини. Потребує постійної уваги з боку держави вирішення природно-екологічних та санітарно-ветеринарних проблем. Тому необхідно запровадити дієву систему належного контролю з боку держави, узгоджену із завданнями сталого розвитку і спрямовану на суттєве

поліпшення стану довкілля, безпеки продукції та технологій виробництва.

**Висновки.** Таким чином, забезпечення сталого розвитку регіону вимагає формування та забезпечення функціонування відповідного механізму державного регулювання, важливим інструментом якого є стратегічне планування розвитку територій на регіональному й місцевому рівнях. Здійснюючи державну регіональну політику, уряд країни зобов'язаний чітко й обґрунтовано сформулювати цілі розвитку, розподілити їх на галузеві та регіональні рівні, поставити завдання перед суб'єктами підвідомчих територій, інвестувати державні програми і проекти, забезпечити контроль за виконанням законодавчих актів, правових норм. Стабілізація та розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення позитивної динаміки показників розвитку регіонів. Вирішення цього завдання вимагає забезпечення ефективного функціонування усіх структурних елементів механізму державного регулювання розвитку регіону, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Макаренко В. П. Критика методологии социального познания М. Вебера / В. П. Макаренко // Филос. науки. – 1984. – № 6. – С. 105–116.
3. Малий І. Й. Держава і ринок: філософія взаємодії : монографія / І. Й. Малий, М. І. Диба, М. К. Галабурда ; за заг. та наук. ред. д-ра екон. наук, проф. І. Й. Малого. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 358 с.
4. Мамонова В.В. Територіальна організація влади в Україні: опорний конспект лекцій / Мамонова В.В., Кисельова Є.Л. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 32 с.
5. Миронова Т.Л. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / Т.Л. Миронова, О.П. Добровольська, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодій. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
6. Очерки экономической антропологии. – М. : Наука, 1999. – С. 84.
7. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. – Херсон : “Олді-плюс”, 2004. – 304 с.
8. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практич. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін. ; за ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
9. Селигмен Б. Основные течения современной мысли / Б. Селигмен. – М. : Прогресс, 1998. – С. 119.
10. Сорокин П. Историческая необходимость / П. Сорокин // Социс. – 1989. – № 6. – С. 138.
11. Цілі та критерії соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / А.В. Бурдун // Державне будівництво. – 2008 р. – №1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/14.pdf>.

*Помаза-Пономаренко А. Л., к.держ.упр., НУЦЗУ,  
Лукиша Р. Т., здобувач, НУЦЗУ,  
Опанасенко Я. О., студент, НУЦЗУ*

## **РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ Й ІНФОРМАЦІЙНОЇ СКЛАДОВИХ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ**

*У статті запропоновано складники комплексного механізму державної регіональної політики, зокрема, ті, що першими реагують на загрози та мають усувати їх – організаційно-інституційний, інформаційно-комунікативний і соціальний складники. Дослідження їхньої триєдиної природи дозволило системно підійти до визначення засобів, необхідних для реалізації державної політики розвитку регіонів із позиції безпеки.*

**Ключові слова:** *державна політика, складники механізму, розвиток регіонів, ризику.*

*The article determines components of the complex mechanism of the state policy of regional development. It was specified that some of them are the first ones to react to threats and eliminate them – organizational, institutional, informational, communicative and social components. This analysis of nature of said elements allowed the systemic approach to the research of methods and resources of the state regional policy from the safety perspective.*

**Keywords:** *state policy, components of the mechanism, development of regions, risks.*

**Постановка проблеми.** Процеси державотворення та становлення громадянського суспільства зумовлюють необхідність удосконалення державної політики розвитку регіонів. Досягнення такої мети вимагає проведення ґрунтовних розвідок у напрямку з'ясування сутності, механізмів цієї політики й орієнтирів її модернізації в контексті безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед українських науковців, які приділили увагу розв'язанню проблем визначенню науково-методологічних і концептуальних засад державної політики на регіональному рівні, можна виділити роботи В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, З. Варналія, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, Л. Зайцевої та ін. Дослідженням державноуправлінських аспектів територіального розвитку займалися такі закордонні вчені, як М. Альберт, П. Дойль, У. Ізард, М. Мескон, М. Некрасов, Ф. Хедоурі та ін. Разом із тим, зберігають актуальність питання визначення механізмів державної політики регіонального розвитку крізь призму її оновлення та забезпечення системи безпеки.

**Постановка завдання.** Зважаючи на це, метою статті є визначення

складників механізму державної регіональної політики, а також їх ролі та місця в реалізації цієї політики та забезпеченні регіональної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Варто відзначити, що серед учених не має єдності думок щодо класифікації механізмів управління державою розвитком регіонів. Проте найбільш повною є класифікація механізмів управління розвитком регіонів (запропонована А. Кузнецовим) за такими ознаками: змістом (спосіб розв'язання суперечностей; форма організаційного зв'язку), принципом структурної побудови (організаційні, нормативно-процесуальні, комплексні), рівнем керованого впливу (внутрішні, зовнішні) та факторами впливу (економічні, соціальні, правові та ін.) [8].

Зважаючи на викладене, пропонуємо, механізм державної політики розвитку регіонів, який формують політико-правовий, фінансово-економічний, організаційно-інституційний, інформаційно-комунікативний і соціальний складники. За сучасних умов цей механізм набуває статусу складеного або комплексного, тому доречно говорити про політико-правовий, фінансово-економічний, організаційно-інституційний, інформаційно-комунікативний і соціальний механізми управління державою розвитком регіонів. Механізми формування та реалізації державної регіональної політики є достатньо конкурентними. Однак серед виокремлених вище механізмів є ті, що першими реагують на загрози та мають усувати їх, тому потребують детального висвітлення, – організаційно-інституційний, інформаційно-комунікативний і соціальний (див. рис.).

*Інформаційно-комунікативний механізм державної регіональної політики* дозволяє всім складникам комплексного механізму працювати як цілісна система, адже керує каналами, джерелами інформації, відповідає за систему зворотного зв'язку. Слід підтримати позицію А. Кохан, що державна інформаційна та комунікативна політики мають бути орієнтовані на створення та спрямування інформаційних потоків і консультативно-роз'яснювальну роботу, формування відкритості влади через сприятливе комунікативне середовище, покликане вивчати суспільні потреби, громадську думку, сприяти залученню громадськості до публічного діалогу, а також участі у формуванні, прийнятті та реалізації державноуправлінських рішень [7].

Саме відкритість інформації забезпечує характер зворотного зв'язку, підвищує самосвідомість громадськості. Здійснення інформаційних обмінів, які охоплює комунікативна державна політика, забезпечують баланс особистих і стратегічних інтересів, соціальну злагоду. Учені С. Домбровська, А. Кохан та інші, проте, підкреслюють, що важливим є розширення інформаційної взаємодії, шляхів оцінки її перспектив і наслідків, а також усунення проблем інформаційної сфери [4; 7]. До цих проблем О. Дударець відносить такі: відсутність місцевого громадського контролю за інформаційними потоками, відсутність державної стратегії, поширення центральними й регіональними органами влади упередженої інформації, непрозорість відносин власності, монополізація інформинку тощо [5, с. 317].

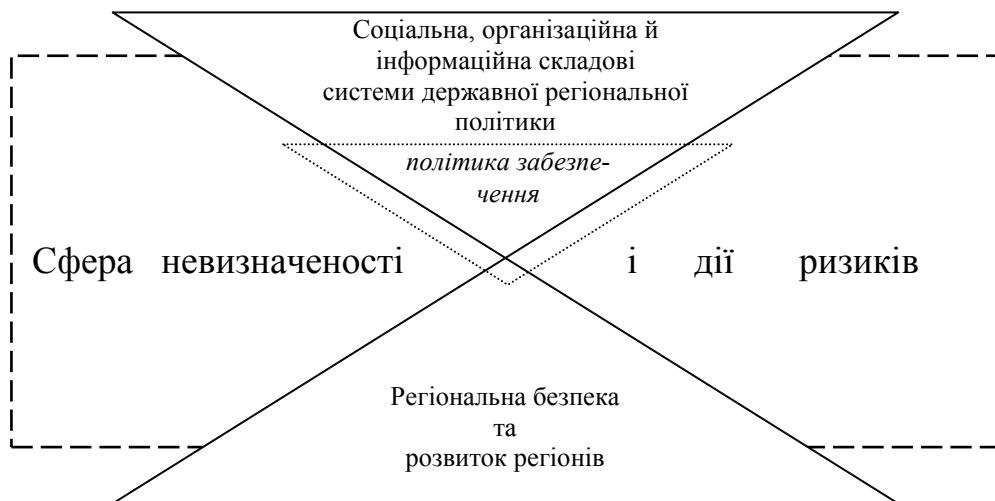


Рис. Складові комплексного механізму державної регіональної політики в умовах невизначеності та ризиків

Вирішити ці проблеми та надати державній регіональній політиці демократичного змісту можливо в разі всебічного інформування громадськості щодо регіональних особливостей і перепон на шляху регіонального розвитку, забезпечення вільного доступу до відкритої інформації з процесів ухвалення державноуправлінських рішень, запровадження новітніх форм публічного діалогу, політичної зацікавленості й компетентності громадян та іншого [там само, с. 318]. Крім того, поділяємо думку С. Домбровської, С. Ковалю, О. Погорелова та ін., що в сьогоденному інформаційному світі держава не може успішно функціонувати без своєї інформаційної складової при умові вдалої інтеграції з громадськістю та приватною інформаційними складовими [4; 6, с. 55; 11]. Останні складові утворюють «спільний змістовний простір суспільства», який впливає на результативність державного управління [там само]. Тому слід говорити про інформаційно-політичну та психологічну стійкість регіональної системи, яка в усіх глобалізованих державах набула стратегічного характеру та проводиться без міжнародних правових обмежень заради досягнення мети. Як відомо, інформаційне забезпечення регіонального розвитку безпосередньо пов'язане із організаційним і соціальним. Вони передбачають визначення кількості інформації та її якості (джерел, потоків, аналіз з метою прийняття зваженого найбільш прийнятнього управлінського рішення регіональними органами влади). Тому принципово необхідно, щоб були забезпечені соціально-кадровий потенціал та послідовність і простота дій, пов'язані із моніторингом й оцінюванням ризиків та інформації, необхідної в державноуправлінській діяльності.

Щодо *організаційно-інституційної складової комплексного механізму державної регіональної політики*, то вона забезпечує адміністративне або організаційно-розпорядче управління, що здійснюють державні, самоврядні та гро-

мадські інституції. Таке управління має приводити всі інші елементи механізму управління державою розвитком регіонів у рух, межі якого встановив закон. Важливим є твердження О. Мельниченка [9], що на державу покладено обов'язок виконання таких організаційних функцій незалежно від етапу розвитку її регіонів та суспільства:

- 1) формування законодавчої бази;
- 2) забезпечення законності та правопорядку;
- 3) розв'язання суперечок на основі чинних законів;
- 4) примушення до виконання чинних законів і судових рішень;
- 5) захист від зовнішніх загроз;
- 6) забезпечення макроекономічної стабільності;
- 7) пізнання суспільних потреб та інтересів, їх оцінювання та структу-

рування.

Науковець Т. Дерун уточнює, що у сфері інституційного забезпечення регіонального розвитку важливо таке:

- запровадження електронного врядування та документообігу;
- державна підтримка програм та проектів регіонального розвитку, прийнятих на конкурсній основі і на умовах спільного фінансування;
- удосконалення територіального стратегічного планування, їх узгодження з цілями та напрямками державної регіональної політики, здійснення бюджетного планування відповідно до стратегічних пріоритетів;
- формування та підтримка мережі інституцій територіального розвитку, законодавче визначення статусу та напрямів діяльності структур регіонального та місцевого розвитку;
- реалізація державної політики розвитку територій на основі партнерських взаємовідносин з метою концентрації зусиль та ресурсів для вирішення проблем розвитку міст через узгодження державних та місцевих стратегічних пріоритетів;
- державна підтримка фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва, розвитку внутрішнього туризму, культури, рекреаційної сфери тощо [3].

Варто, однак, зазначити, що застосований Т. Дерун підхід до регіонального розвитку не є суто інституційним, а радше гібридом інституційного, фінансово-економічного та програмно-цільового.

Кінцевим результатом функціонування організаційно-інституційного механізму управління державою (у т. ч. й розвитком регіонів) є побудова організаційної системи, внутрішньо впорядкованої із узаємодіючими диференційованими частинами, а також належний розподіл і послідовна реалізація функцій та ресурсне забезпечення. На жаль, організаційні засади державної регіональної політики серед регіоналістів дістали секторального наукового дослідження, зокрема в контексті державної політики, що спричиняє висвітлення окремих аспектів регулювання розвитком регіонів. Так, В. Глуха, указує на те, що регіоналізація покликана поєднувати централізовані та децент-



ралізовані підходи до вирішення проблем територій, зокрема щодо активізації інвестиційної діяльності, ефективного використання бюджетних коштів і місцевих ресурсів, зміцнення конкурентоспроможності регіональної економіки, сприяння міжрегіональній інтеграції [2]. На цій підставі автором запропонована структура Регіональної інформаційної підсистеми, яка в організаційно-економічному відношенні представляє собою сукупність організованих відповідним чином фінансових, кадрових, технічних та інформаційних ресурсів [там само].

Нестандартним є підхід А. Кузнецова, згідно з яким на регіональному рівні доцільно використати інноваційну складову технології «Хартія соціального партнерства» [8, с. 4]. Її основу становить принцип суспільного діалогу між суб'єктами регіонального розвитку (органи регіонального управління, підприємства й організації, громадські об'єднання, засоби масової інформації та ін.), сучасні стандарти управлінських послуг та ціннісні орієнтири територіальної громади. Звісно, найпершим документом, що закріплює суспільний договір є Конституція (дет. про перспективні форми та шляхи забезпечення регіонального розвитку в контексті публічного управління та між секторальної взаємодії йдеться в інших працях [12; 13]).

Отже, організаційний механізм державного управління розвитком регіонів варто розглядати з позиції його структури та функціональності. Це дозволяє представити вказаний механізм як сукупність інституцій різних рівнів публічного управління, послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних одиниць (відділів). Засобами організаційного механізму управління державою розвитком регіонів в умовах ризиків є такі:

- 1) узгодження державних і регіональних інтересів;
- 2) сприяння укладенню договорів транскордонного співробітництва та розвитку окремих регіонів, а, відтак, застосування гібридних засобів;
- 3) надання необхідних консультацій та інформації;
- 4) моніторинг ризик-середовища;
- 5) прогнозування регіонального розвитку з урахуванням ризиків;
- 6) розроблення концепцій, стратегій, програм, прогнозів і планів розвитку територій (проблемних, перспективних тощо).

Уважаємо, що організаційно-інституційний механізм державної регіональної політики потрібно визначати, насамперед, у контексті соціального управління. Це зумовлено тим, що *соціальний механізм державної політики розвитку регіонів* покликаний забезпечувати підтримку зразків моралі в суспільстві, взаємозв'язок між різними верствами населення, соціальними групами, відтворювати моделі поведінки. Одним з найсучасніших форм прояву організаційного та соціального механізмів державної регіональної політики є залучення громадськості, які дозволяють, як справедливо свідчить В. Бульба, змінювати пріоритети державноуправлінських функцій, зокрема з контрольно-регулятивної на користь стабілізаційно-адаптивної [10,

с. 227]. Публічний діалог, тобто взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, на погляд Ю. Парубця, є різновидом адміністративних правовідносин [10, с. 9–12]. Останній в поєднанні з організаційно-інституційною й інформаційною складовою сприяє досягненню дієвого, а головне безпечного функціонування держави та розвитку регіонів через постійне оновлення й урахування внутрішніх і зовнішніх ризиків. Слід пам'ятати, що реалізація такої взаємодії безпосередньо та повністю залежить від волі й участі держави [там само].

**Висновки.** Підводячи підсумки зазначимо, що запропонований комплексний механізм формування та реалізації державної регіональної політики реагує на ризик-чинники макро- і мікросередовища, забезпечуючи при цьому економічну, інформаційну, екологічну та інші види безпеки. Зважаючи на це стверджуємо, що на макрорівні міститься нормативно-зобов'язуючий з боку держави компонент, що встановлює «як і коли» регіонам слід поступати належним чином, тобто згідно зі законами, у т. ч. економічними. На мікрорівні відбувається конкретніша прив'язка вимог закону та часу до окремих регіональних органів, посадових осіб та соціуму. За цих умов під впливом мікросередовища ніби відбувається своєрідний переклад політичних, правових, економічних абстракцій на конкретну мову реалій з метою своєчасного, виправданого вчинення дій та операції, зокрема із ризик-менеджменту. Відтак, важливо, щоб стан функціонування організаційної, соціальної та інформаційної складових комплексного механізму державної регіональної політики відповідав науково-теоретичним підходам до його формування.

### Список використаних джерел

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія / В. Г. Бульба ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во Асоц. докторів наук держ. упр., 2011. – 264 с.
2. Глуха В. В. Механізми державного регулювання розвитку депресивних регіонів в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. В. Глуха ; Нац. ун-т цив. захисту України. – Х., 2014. – 20 с.
3. Дерун Т. М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України [Електронний ресурс] / Т. М. Дерун // Державне управління: удосконалення та розвиток : електр. наук. фах. вид. 2013. – № 11. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=651>.
4. Домбровська С. М. Механізми інформаційної безпеки як складові державної безпеки України / С. М. Домбровська // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 16–17.04.2015 р.) / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х., 2015. – С. 282–286.
5. Дударець О. С. Роль інформаційного чинника у формуванні публіч-

ної сфери / О. С. Дударець // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали VII Регіональної наук.-практ. конф. За міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 29.11.2013 р.). – Дніпропетровськ, 2013. – С. 316–319.

6. Коваль З. В. Проблематика запровадження регіональної системи інформаційно-психологічної стійкості органів державного управління та місцевого самоврядування / З. В. Коваль // Соціально-економічний розвиток регіонів та його програмування: цілі, механізми, інструменти : матер. щоріч. наук.-практ. конф. 31.05.2013 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – С. 54–56.

7. Кохан А. І. Формування державної комунікативної політики – об'єктивна необхідність становлення інституту публічної політики в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Кохан // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – Режим доступу: [www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kohan.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Kohan.pdf).

8. Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. О. Кузнецов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 20 с.

9. Мельниченко О. А. Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання : монографія / О. А. Мельниченко. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 232 с.

10. Парубець Ю. Г. Адміністративно-правові засади взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства у забезпеченні екологічних праводносин : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. Г. Парубець ; Держ. наук.-дослід. ін-т МВС України. – К., 2013. – 21 с.

11. Погорелов О. Інформаційний простір країни прирівнюється до надр. Може, ще не всі зрозуміли? / О. Погорелов // День, 2012. – № 46–47. – С. 18–19.

12. Помаза-Пономаренко А. Л. Перспективні шляхи взаємодії органів публічної влади щодо забезпечення регіонального розвитку / А. Л. Помаза-Пономаренко // Сталій розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (09.10.2015 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 235–237.

13. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Л. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal: електр. журн., 2015. – № 7. – С. 12–15. – Режим доступу: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/>.

УДК 35.073.515

*Григоренко Н. В., викладач, НУЦЗУ,  
Ляшевська О. І., к.держ.упр., НУЦЗУ*

### **ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В СИСТЕМІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*У статті запропоновано модель системи підтримки прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації з надання державних послуг у сфері цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *державні послуги, принцип «єдиного вікна», інформаційна система.*

*The paper proposes the model of decision-support system in terms of information distributed arrays of public services in the sphere of civil protection.*

**Keywords:** *public services, the principle of "single window", information system.*

**Постановка проблеми.** У формуванні управлінських рішень визначальну роль відіграють інформаційні процеси. Своєчасне отримання, обробка та передавання достовірної і достатньо повної інформації дає змогу приймати виважені управлінські рішення, удосконалювати внутрішні та зовнішні системні зв'язки і, як наслідок, у більшості випадків забезпечувати прийнятну ефективність управлінських рішень. Упровадження електронних послуг у сфері цивільного захисту дозволить істотною мірою поліпшити якість державних послуг і знизити витрати як виконавців та і заявників цих послуг. Між тим, істотне зменшення витрат можливе лише за умов створення якісно нової системи підтримки прийняття рішень з надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значну увагу дослідженню прийняття управлінських рішень в системі надання державних послуг приділено не тільки вітчизняними фахівцями, а й зарубіжними дослідниками, зокрема, В.Д. Бакуменко, А.О. Дегтяр, Н. Менінг, Г.М. Устінова, А.Н. Юртаєв та ін.

**Постановка завдання.** Визначити переваги впровадження системи підтримки прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації з надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Система підтримки прийняття рішень (СППР) щодо надання державних послуг у сфері цивільного захисту спрямована на реалізацію принципу «єдиного вікна». Реалізація принципу «єдиного вікна» виражається у здійсненні процесів збору необхідної інформації

без участі заявника на основі міжвідомчої і внутрішньовідомчої взаємодії органів публічної влади, підвідомчих їм органів або інших уповноважених організацій [5].

Таким чином, створення такої системи спрямоване на вирішення соціально-економічної проблеми, пов'язаної з недоліками існуючого порядку надання державних послуг у сфері цивільного захисту. При цьому розробка даної системи призводить до виникнення ще однієї важливої задачі – оптимізації інформаційного наповнення системи для досягнення максимального соціального ефекту, тобто задоволення потреб населення, в умовах існуючих економічних обмежень.

Сьогодні можна виділити два основні класи систем, що здійснюють інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень, а саме [1]:

- інформаційні системи підтримки прийняття рішень, призначені для забезпечення структурованих, повністю вивчених, регулярно повторюваних управлінських завдань, які генерують стандартизовані звіти на основі первинних даних, що надходять до інформаційної системи (системи оперативного управління або системи стандартизованої обробки даних (ССОД));

- інформаційні системи підтримки прийняття рішень, призначені для вирішення неструктурованих завдань, що вимагають інтелектуальної обробки даних (можуть передбачати використання штучного інтелекту).

Названі інформаційні системи, крім іншого, містять:

- безпосередньо дані, одержувані з різних внутрішніх і зовнішніх джерел;
- методи і моделі обробки цих даних, що включають, зокрема, елементи штучного інтелекту (системи з елементами штучного інтелекту);
- засоби формування звітів;
- засоби управління вибором і змінами методів і моделей обробки даних (для систем з елементами штучного інтелекту);
- засоби пошуку даних у сховищі;
- засоби розмежування доступу.

У рамках системи оперативного управління першого класу припустимі налаштування стандартних форм звітності, що потребує активного втручання розробника.

Системи підтримки прийняття рішень другого класу передбачають активну участь користувача (особи, яка приймає рішення, ОПР) у процесах обробки даних, що протікають у системі. Це означає, що саме ОПР визначає цілі всього процесу. Так, наприклад, ОПР ставить за мету встановити залежність деякої величини від набору факторів. Значення даних факторів повинні бути отримані системою підтримки прийняття рішень, оброблені, а потім у режимі діалогу з ОПР повинні бути здійснені вибір моделі і виявлення залежності, що цікавить ОПР. Таким чином, ОПР може втручатися до процесу збору та обробки даних, змінювати вхідні дані, моделі обробки цих даних тощо. Дана особливість робить такі системи незамінними під час вирішення складних погано структурованих завдань, що виникають, як правило, на верхніх рівнях управління.

Незважаючи на істотні відмінності, обидва названі класи інформаційних систем мають одну спільну рису, а саме: вони передбачають зберігання та актуалізацію відомостей, які потім надаються особі, яка приймає рішення, в обробленому вигляді (це може бути інтелектуальна обробка чи відбір даних і формування стандартизованих звітів) [4].

Проте на сьогодні поширені такі управлінські завдання, які вимагають великої кількості інформації з різних джерел, при цьому дані джерела взаємно незалежні як з юридичної точки зору, так і з точки зору їх програмно-технічної реалізації, а також територіально розподілені. Збір, зберігання і актуалізація інформації з цих джерел у рамках інформаційної системи ОПР, що використовує цю інформацію під час виконання своїх функцій, є дорогим і трудомістким процесом, а в деяких випадках – неможливим. Це може бути обумовлено, наприклад, складнощами юридичного характеру, а саме: питаннями володіння інформацією та відповідальності за неї, яку несуть ті чи інші організації або особи. Це може бути також обумовлено складнощами технічного характеру, пов'язаними з тим, що інформація накопичується в інформаційних системах різних незалежних організацій, і ці системи розроблені з використанням технічних засобів, які складно інтегруються один з одним. Прикладом є завдання прийняття рішень у сфері надання населенню електронних державних послуг в умовах розподілених масивів інформації (що характерно для багатьох послуг, які надаються у сфері цивільного захисту).

Таким чином, мова йде про формування третього класу систем, що здійснюють інформаційне забезпечення прийняття рішень, які діють в умовах розподілених масивів інформації.

Управлінські завдання, що вимагають інформаційного забезпечення в умовах розподілених масивів інформації, як правило, є структурованими. Іншими словами, склад даних, необхідних для підтримки прийняття рішень, а також джерела даної інформації можуть бути визначені і відображені відповідним чином в інформаційному забезпеченні системи на стадії її проектування. За іншого випадку, якщо склад інформації та її джерело невідомі до моменту запиту цієї інформації з боку ОПР, запит необхідної інформації із зовнішньої, незалежної інформаційної системи ускладнюється відсутністю технічної інтеграції ОПР і системи, що здійснює зберігання та актуалізацію цих відомостей, а також відсутністю домовленостей з власником даної інформації про її надання ОПР для прийняття рішення.

СППР в умовах розподілених масивів інформації – це інформаційна система, що містить алгоритми звернення до інших інформаційних систем, відповідні процесів прийняття рішень, для підтримки яких вона призначена, з метою отримання чітко визначених масивів інформації, необхідних для прийняття рішень, у заздалегідь узгодженому форматі і відповідно до регламенту. Отже, принциповими характерними особливостями цих СППР є такі:

– система не містить даних, що надаються ОПР, – ці відомості зберігаються і актуалізуються незалежними зовнішніми джерелами, які розподі-

лені територіально і надають дані відомості на вимогу системи;

– інформаційним забезпеченням такої системи є алгоритми виконання запитів (звернень) до інших розподілених інформаційних систем за певними відомостями під час конкретного процесу прийняття рішень.

Як правило, інформаційне забезпечення систем, призначених для підтримки прийняття рішень, представляє собою фіксовану структуру інформаційних масивів, яка відповідає структурі функціональної частини системи. Таке забезпечення передбачає, що в інформаційній системі містяться відомості, що надаються ОПР [2]. СППР, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, працює за іншим принципом: на початку процесу прийняття рішення в такій інформаційній системі здійснюється також ініціалізація певного інформаційного процесу. Під час його реалізації здійснюються запити до зовнішніх незалежних по відношенню до системи джерел, які надають строго обмежений набір даних, необхідних ОПР, в рамках даного процесу.

Даний набір може бути визначений, оскільки, як було сказано вище, регламентація і структурованість управлінського завдання є одним з основних умов функціонування такої інформаційної системи. Після того, як інформаційний процес завершений, і необхідна інформація надана ОПР, послідовність виклику інформаційних масивів, що існувала під час виконання інформаційного запиту, припиняє своє існування як послідовність, перетворюючись назад у сукупність незалежних один від одного інформаційних масивів, що належать незалежним зовнішнім джерелам.

Фактично алгоритми звернення до зовнішніх джерел за відомостями, необхідними для прийняття рішення, представляють собою інформаційне забезпечення системи підтримки прийняття рішень, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації.

У таблиці 1 представлено короткий порівняльний аналіз трьох розглянутих вище класів інформаційних систем.

*Таблиця 1*

**Порівняльний аналіз класів інформаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень**

№	Характеристики	Системи обробки даних	Системи підтримки прийняття рішень з елементами штучного інтелекту	Системи підтримки прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації
1	Інтелектуальна обробка даних	Система не передбачає інтелектуальної обробки даних	Система передбачає інтелектуальну обробку інформації	Система не передбачає використання методів і моделей інтелектуальної обробки даних
2	Участь ОПР в обробці даних	Можливості участі ОПР у процесах обробки даних обмежені, для вне-	ОПР може брати активну участь у процесах обробки даних, що протікають в системі, змі-	Можливості участі ОПР в інформаційних процесах обмежені, запит додаткової інформації (не

№	Характеристики	Системи обробки даних	Системи підтримки прийняття рішень з елементами штучного інтелекту	Системи підтримки прийняття рішень в умовах розподілених масивів інформації
		сення змін потрібне втручання розробника	нювати моделі обробки даних	зазначеної у регламенті процесу прийняття рішення) обмежений або неможливий
3	Структурованість управлінських завдань	Управлінське завдання є структурованим	Управлінське завдання є неструктурованим чи погано структурованим	Управлінське завдання є структурованим і регламентованим
4	Особливості складу інформації	Склад інформації визначається для кожного процесу прийняття рішень на основі його дослідження і складу доступних первинних даних, які фіксуються в системі	Склад необхідної інформації визначається запитом особи, що приймає рішення і на основі загального аналізу бізнес-процесів, документообігу організації і функціональних обов'язків керівництва	Склад інформації визначається для кожного процесу прийняття рішень на основі його дослідження, при цьому дослідження базується на вивченні документів, які регламентують даний процес
5	Наявність сховища (бази) даних	Система включає в себе сховище даних, в якому концентрується основна інформація, що обробляється в подальшому і надається особі, що приймає рішення	Система включає в себе сховище даних, в якому концентрується основна інформація, що обробляється і далі надається особі, що приймає рішення	Система містить тільки алгоритми виклику тих чи інших масивів інформації, необхідних для прийняття рішення, із зовнішніх джерел і не містить даних, які надаються особі, що приймає рішення
6	Особливості інформаційного забезпечення системи	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність відомостей і форм стандартизованих форм звітів	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність відомостей, а так само методів і моделей їх обробки	Інформаційне забезпечення системи, в основному, представляє собою сукупність алгоритмів виклику незалежних масивів інформації, які належать зовнішнім організаціям

Відзначимо, що в сучасних умовах регламенти процесів прийняття рішення, як правило, швидко змінюються. Тобто, якщо здійснювати спочатку повне дослідження всіх процесів і тільки по закінченню – розробку, то система може бути ніколи не впроваджена, оскільки вже досліджені інформаційні процеси потребуватимуть постійного перегляду і змін. Це дозволяє виявити важливу специфічну особливість проектування СППР в умовах розподілених масивів інформації, а саме необхідність здійснювати паралельно дослідження інформаційних процесів для одних процесів прийняття рішень і технічну реа-



лізацію збору інформації для їх забезпечення в електронному вигляді – для інших [3]. Така особливість зумовлює основну проблему, що виникає під час проектування інформаційного забезпечення системи, а саме проблему багатфакторного вибору процесів прийняття рішень для дослідження їх інформаційних процесів. Іншими словами, процес розробки інформаційної системи, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, має плануватися з урахуванням потреб ОПР та інших можливих користувачів системи, а також з урахуванням технічних і економічних можливостей автоматизації інформаційного забезпечення даних процесів прийняття рішень у конкретній організації (тобто бути максимально індивідуалізованим).

Необхідно також зазначити, що проектування інформаційного забезпечення такої системи здійснюється не на основі дослідження запитів ОПР, а на основі дослідження кожного окремого процесу прийняття рішення з використанням документів, які регламентують його. Оскільки можливості запиту додаткової інформації з боку ОПР обмежені або відсутні, відсутність тих чи інших масивів інформації в кінцевому інформаційному забезпеченні може призвести до неможливості виконання ОПР його функцій. Отже, важливою проблемою проектування інформаційного забезпечення такої системи є необхідність ретельного дослідження інформаційних процесів, потрібних для забезпечення кожного процесу прийняття рішення. Оскільки для створення такої системи потрібно реалізувати в електронному вигляді отримання інформації з різних зовнішніх джерел, під час розробки системи необхідно враховувати витрати на проведення робіт з інтеграції даних джерел з ОПР, яка функціонує в умовах розподілених масивів інформації. Для забезпечення отримання необхідної інформації можуть використовуватися різні види взаємодії, від розробки веб-сервісів для обміну інформацією між системами в автоматичному режимі до розробки АРМ. Реалізація даних взаємодій пов'язана з певними витратами. В умовах обмеженості ресурсів на створення системи ОПР, що функціонує в умовах розподілених масивів інформації, під час процесу розробки необхідно враховувати потреби користувачів.

Дані особливості системи підтримки прийняття управлінських рішень, що функціонують в умовах розподілених масивів інформації, обумовлюють необхідність планування процесу розробки з урахуванням таких основних чинників:

- інформаційні потреби користувачів системи, що включають пріоритетність тих чи інших процесів прийняття рішень і вимоги до складу інформації для прийняття рішення;

- можливості отримання тих чи інших відомостей, необхідних для прийняття рішення, в електронному вигляді;

- витрати на проведення робіт з автоматизації процесів отримання певної інформації з різних організацій та інформаційних систем, в яких дана інформація зберігається, актуалізується і обробляється;

- обмеженість ресурсів на проведення робіт зі створення інформаційної системи, що функціонує в умовах розподілених інформаційних масивів.

**Висновки.** Таким чином, розроблений підхід і комплекс моделей дозволяють оптимізувати конфігурацію системи підтримки прийняття рішень з надання державних послуг органами цивільного захисту за рахунок формування якісного інформаційного забезпечення даного процесу.

#### **Список використаних джерел**

1. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.
2. Кокорева Т. А. Системный анализ процедур принятия управленческих решений / Т. А. Кокорева. – М., 1994. – 281 с.
3. Кузин Б. И. Методы и модели управления фирмой / Б. И. Кузин, В. Н. Юрьев, Т. Шахдинаров. – СПб. : Питер, 2001. – 432 с.
4. Тихонов А. Н. Методы и «системы поддержки принятия решений / А. Н. Тихонов, В. Я. Цветков. – М. : Макс-пресс, 2001. – 312 с.
5. Юртаев А. Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению / А. Н. Юртаев. – Казань: Изд. КГУ, 2007. – 184 с.

---

---

**УДК 351.78; 352**

*Титаренко А. В., к.псих.н., НУЦЗУ*

### **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

*Стаття присвячена розкриттю методологічних засад державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення стратегії загальнодержавної розвитку цивільного захисту в Україні.*

**Ключові слова:** *державне управління, механізм державного управління, методологічні засади державного управління сферою захисту, надзвичайна ситуація, сфера захисту населення.*

*The paper is devoted to methodological basis of the public administration in the sphere of civil protection population and territories from emergency situations, problems and the mechanism of creating the strategy of national development of the civil protection in Ukraine.*

**Keywords:** *public administration, public administration mechanism, methodological basis of the public administration in sphere of protection, emergency situation, sphere of protection population.*

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку суспільства, українського зокрема, характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання державного управління цивільним захистом (далі – ЦЗ) та його складових вивчали В. Акімов, С. Андрєєв, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (далі – НС), проблеми державного управління в окресленій сфері. Проте питанню методологічних засад розвитку системи ЦЗ в Україні, комплексному механізму їх реалізації не було приділено достатньої уваги.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз та узагальнення існуючих підходів щодо методологічних засад розвитку сфери захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи сферу захисту населення і територій від НС як об'єкт державного управління, слід відзначити, що, з точки зору фахівців даного напрямку науки Г. Одінцової, В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхової, об'єкт державного управління виступає як визначний елемент системи державного управління, оскільки йому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта державного управління [5, с. 487]. Він є підсистемою соціальної системи, що потребує державно-управлінського впливу, елементами якої є люди, їх колективи, що взаємодіють між собою з приводу реалізації індивідуальних (і групових), приватних, а також суспільних інтересів [2, с. 418].

У структурі об'єкта державного управління, який є керованою підсистемою державного управління, можна виокремити ряд елементів: індивіди, соціальні групи, які здійснюють між собою взаємодії. Такі взаємодії, що формуються на різних рівнях, детермінують створення різноманітних інституцій. Разом із тим певна масштабність ознак, які є характерними для об'єкта державного управління (кількість, розмаїття, постійність взаємодії, змінюваність та неможливість точно передбачати поведінку індивідів тощо), призводить до невизначеності у виборі управлінських стратегій, які слід задіяти стосовно нього. Сучасні дослідники у змістовному відношенні виділяють групи об'єктів державного управління за такими критеріями: за призначенням чи сферами вияву – економічні, соціальні, духовні, політичні; за організаційно-структурною ознакою – організаційні форми, яких набувають об'єкти і в ме-

жах яких вони функціонують (адміністративні одиниці як локальні соціальні системи, підприємства та організації, галузі господарства і міжгалузеві комплекси, суспільні інститути, сфери життєдіяльності суспільства та ін.); за функціональною ознакою – види діяльності й соціальні ролі [2, с. 418].

У цілому сфера захисту населення і територій від НС співвідноситься із наведеними характеристиками об'єкта державного управління.

Виходячи з того, що методологія державного управління це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності, яка тісно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів [1, с. 346], вважаємо за доцільним охарактеризувати основні узагальни визначення основних понять за окресленою темою дослідження.

Надзвичайну ситуацію Кодекс цивільного захисту України трактує як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [4].

Основною метою державної стратегії у сфері зниження природних і техногенних ризиків, запобігання виникненню НС має бути забезпечення організаційної і координуючої ролі та загального методичного керівництва Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) при проведенні центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, власниками об'єктів підвищеної небезпеки системи запобіжних заходів, спрямованих на відвернення або пом'якшення наслідків НС техногенного та природного характеру.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення НС, забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері ЦЗ.

Одним із пріоритетних завдань ДСНС України є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, під яким розуміється комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою

недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків [4].

З метою реалізації цих завдань в Україні створено систему ЦЗ, основна діяльність якої спрямована на реалізацію державної політики в означеній сфері. Суть проблеми полягає в тому, щоб забезпечити зниження кількості НС та підвищити рівень безпеки населення і захищеність об'єктів економіки, території країни від загроз техногенного й природного характеру, створити у суспільстві та країні в цілому умови сталого розвитку шляхом координації спільних зусиль, фінансових і матеріальних ресурсів центру та регіонів. Адже цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [4].

Аналіз вирішення загального комплексу існуючих проблем у сфері ЦЗ свідчить про такі фактори: у середньостроковій перспективі – кризи і НС залишаються важливими причинами стримування стабільного економічного зростання. Щорічно в Україні реєструється близько 200 НС. Щорічні матеріальні збитки від НС оцінюються сумою понад 300 млн. грн. Непоправні щорічні втрати внаслідок НС та пожеж сягають близько 4,5 тис. осіб.

Джерелами подій надзвичайного характеру є небезпечні природні явища, природні ризики, явища, які виникають у процесі господарської діяльності, а також техногенні аварії й катастрофи. Небезпечні природні явища, які є потенційним джерелом загроз і ризиків життєдіяльності населення та господарського потенціалу, включають:

а) небезпечні геологічні процеси (активізація зсувних процесів у всіх регіонах держави, у тому числі на території майже 200 міст і селищ міського типу; землетруси, виникнення яких є ймовірним з урахуванням глобальної активізації сейсмічних процесів);

б) небезпечні гідрологічні явища (підтоплення, у зоні впливу яких опинились понад 500 міст і селищ та більше ніж 450 сільських населених пунктів; повені та паводки, негативні наслідки яких виявляються на 27% території України (165 тис. км<sup>2</sup>), де проживає майже третина населення);

в) небезпечні процеси біогенного характеру (пожежі у природних екосистемах; епідемії, які викликані природно-осередковими захворюваннями, у тому числі пов'язаними з перенесенням збудників мігруючими тваринами і птахами);

г) небезпечні метеорологічні явища (урагани, смерчі, потужні опади, град, обледеніння, спека, засуха тощо, наслідки яких за останні п'ять років мали місце в регіонах України);

д) небезпечні події, що виникають внаслідок господарської діяльності із руйнуванням природного середовища;

е) небезпечні події, пов'язані з накопиченням небезпечних хімічних та інших речовин, які негативно впливають на природне середовище та завдають шкоди екології, здоров'ю людей. На території країни накопичено і збе-

рігається в непридатному та небезпечному стані близько 300 тис. т. хімічних речовин і відходів;

ж) ділянки небезпечних не рекультивованих територій, які залишились від колишньої господарської та військової діяльності.

Досвід запобігання і ліквідації НС техногенного та природного характеру свідчить, що ефективність дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідних підприємств, установ і організацій щодо запобігання виникненню НС та захисту населення і територій від вражаючих факторів джерел небезпеки недостатня.

З метою ефективною реалізації завдань ЦЗ, зменшення матеріальних втрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю, в разі виникнення надзвичайних ситуацій, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, добровільні рятувальні формування здійснюють оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист [3, с. 636].

Незважаючи на цілий ряд організаційних і практичних заходів, спрямованих на захист населення та територій від НС, природна й техногенна безпека залишаються на неприйнятному рівні, а відсутність системного та комплексного підходу до ефективних механізмів координації й управління всім комплексом заходів ЦЗ та послідовності їх реалізації неповною мірою сприяє сталому розвитку держави.

Ризик виникнення НС в Україні в кілька разів вищий, ніж у сусідніх країнах. Це обумовлено географічними особливостями території, надмірною концентрацією екологічно небезпечних виробництв, високою щільністю населення поблизу них і катастрофічним старінням основних виробничих фондів. Відтак, створення нормальних умов життєдіяльності суспільства належить до пріоритетних напрямів національної безпеки України. Проте рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання захисту населення від НС техногенного, природного або іншого характеру. Захист населення і територій є системою загальнодержавних, організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів у сфері запобігання й ліквідації наслідків НС.

Державна політика у сфері захисту населення і території від НС складається із забезпечення гарантованого захисту життя, здоров'я людей, земельного, водного, повітряного простору відповідних територій, об'єктів виробничого й соціального призначення у допустимих межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду розвитку з урахуванням вітчизняного і світового досвіду в цій сфері.

Із урахуванням цього, основними напрямками державної політики у сфері запобігання НС і забезпечення безпеки населення та територій є такі:

– створення енергозберігаючих та екологічно безпечних технологій,

що значно зменшують можливість виникнення НС та мінімізують їх вплив на навколишнє середовище;

- створення та розвиток науково-методичних засад управління ризиками НС в Україні і формування необхідної нормативно правової й методичної бази для забезпечення державних процедур контролю і нормування ризиків;

- розробка на державному та регіональному рівнях економічних механізмів регулювання діяльності зі зниження ризиків та зменшення масштабів НС, розвиток управління ризиками НС на базі нових інформаційних технологій;

- удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності зі зниження ризиків та пом'якшення НС, а також підвищення ефективності заходів з їх усунення;

- розвиток й удосконалення систем моніторингу, спостереження та лабораторного контролю за станом навколишнього природного середовища.

Роботи із запобігання НС мають здійснюватися у вигляді взаємопов'язаних правових, організаційних, економічних, наукових і технічних заходів. Основними принципами захисту населення і територій у випадку загрози і виникнення НС є такі:

- принцип плати за ризик. Розмір плати залежить від потенційної небезпеки техногенних об'єктів і є пропорційним величині можливого збитку. Така плата може бути розумним самообмеженням споживання суспільства. Ці кошти спрямовуються на створення системи попередньої безпеки та підвищення оплати на виробництвах, а також на певні виплати за ризик, що мають стимулювати проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки. У загальному випадку управління ризиком – це розробка й обґрунтування оптимальних програм діяльності, покликаних ефективно реалізувати рішення у галузі забезпечення безпеки. Головний елемент такої діяльності – процес оптимального розподілу обмежених ресурсів на зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення та навколишнього середовища, який тільки можливий з точки зору економічних і соціальних факторів. Цей процес заснований на моніторингу навколишнього середовища та аналізі ризику;

- принцип добровільності, згідно з яким, ніхто не має права наражати людину на ризик без її згоди;

- принцип невід'ємного права на здорове довкілля. Таке право має бути гарантоване і захищене законом. Цей принцип передбачає обов'язки фізичних і юридичних осіб забезпечувати назване право і проводити свою діяльність так, щоб не завдавати шкоди довкіллю;

- принцип правової забезпеченості передбачає, що всі аспекти функціонування системи захисту населення і територій регламентуються відповідними законами й іншими нормативно-правовими актами;

- принцип свободи інформації щодо безпеки людини полягає в урахуванні громадської думки під час вирішення питань щодо будівництва небезпечних підприємств;

- принцип необхідної достатності та максимально можливого викори-

стання наявних сил і засобів визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози НС.

**Висновки.** Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що методологічне забезпечення державної політики у сфері забезпечення безпеки населення і територій від НС має багатогалузевий, комплексний характер. При цьому необхідно особливо відзначити, що головна роль у забезпеченні безпеки й ефективності захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного багатства держави від НС природного, техногенного і воєнного характеру належить державі, яка формує і встановлює у цій сфері відповідні норми, стандарти, критерії, правила, вимоги і розпорядження, які у свою чергу, є основою функціональних процедур державного регулювання запобігання НС, а також організації і проведення заходів з їх ліквідації.

Подальші наукові розвідки в окресленому напрямі можуть бути у сфері механізму узгодження дій різних гілок влади, перш за все, на регіональному та місцевому рівнях, з питань ЦЗ.

### Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д., Сурмін Ю. П. Методологія державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011 – С. 346.

2. Дзюндзюк В. Б. Об'єкт державного управління / Коротич О. Б., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С., Одінцева Г. С. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 418.

3. Клименко Н. Г. Цивільний захист // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – С. 636.

4. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.

5. Одінцева Г. С. Об'єкт державного управління / Одінцева Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. // Енциклопедичний словник з державного управління / [за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 487.



# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

УДК [352.07:355.58] (477)

*Андреев С. О., к.держ.упр., НАДУ*

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Грунтуючись на аналізі прийнятих у період незалежності України базових спеціальних законодавчих актів з питань цивільної оборони, захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій, а також з питань місцевого самоврядування, в статті досліджується процес формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *цивільний захист; цивільна оборона; єдина державна система цивільного захисту України; органи місцевого самоврядування; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; надзвичайна ситуація.*

*Based on the analysis of the fundamental special laws and regulations that govern the issues of civil defense, protection of population and territories as well as other objects from emergencies, and also local self-government, which were adopted throughout the period of Ukraine's independence, the article explores the process of formation of the institutional foundations of the local self-government activities in Ukraine as guarantors of civil defense.*

**Key words:** *civil protection; civil defense; single national system of civil protection of Ukraine; local self-governments; village, township, and city councils and their executive bodies, emergency situation.*

**Постановка проблеми.** Аналіз та узагальнення досвіду становлення та функціонування національних систем протидії НС техногенного, природного та іншого характеру у розвинених зарубіжних країнах показує, що в демократичних державах з високим рівнем соціально-економічного, суспільно-політичного та науково-технічного розвитку у виконанні завдань цивільної оборони (далі – ЦО), а також у розробці та здійсненні заходів ЦЗ дедалі вагомішу роль відіграють органи місцевого самоврядування (далі – ОМС).

При цьому модель, за якої забезпечується найбільш ефективний спосіб інтеграції ОМС в державні системи ЦЗ та їх аналоги, визначення їх функцій й повноважень у сфері захисту населення, територій та інших об'єктів від НС, упровадження механізмів взаємодії та координації діяльності муніципа-

льних органів з органами державної влади національного і регіонального рівня, кожна країна обирає самостійно залежно від різних внутрішніх і зовнішніх факторів (більш докладно див., напр.: [8, с. 538–561; 21, с. 63–100]).

На тлі військово-політичного конфлікту на сході України, а також незадовільної соціально-економічної ситуації в цілому, в нашій країні тривають активні процеси європейської інтеграції, реформування органів державного управління та ОМС, а також пошуку оптимальної моделі територіальної організації влади.

Враховуючи викладене, а також те, що інституціональні засади функціонування єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДС ЦЗ) ще остаточно не сформовані, дослідження питань, пов'язаних із особливостями становлення ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ є актуальним як з науково-теоретичної, так і з практичної точки зору.

Розгляд даних питань може становити інтерес для зарубіжних фахівців, що займаються порівняльними дослідженнями з проблематики ЦО і ЦЗ в рамках наукових галузей: державного управління, правознавства, політології, соціології, а також при проведенні міждисциплінарних досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На пострадянському просторі перспективні напрями розвитку державних систем ЦО і ЦЗ, питання вдосконалення їх завдань, функцій, форм і методів роботи, трансформації організаційних структур й т. ін. постійно перебувають у полі зору таких учених: В. Акімова, В. Владимірова, Ю. Воробйова, М. Долгіна, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченка, С. Мосова, О. Островерх, В. Петкова, Б. Порфир'єва, А. Роміна, В. Тищенко, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, А. Філіпенко, Р. Цалікова, Л. Шевченко, Ю. Шпаковського та ін.

Динамічні процеси державного будівництва, соціально-економічного, науково-технічного та суспільно-політичного розвитку, а також всеосяжні процеси глобалізації й зростання природних техногенних, військових, соціальних та інших загроз вимагають постійного пошуку шляхів оптимізації моделей побудови національних систем протидії НС, зокрема щодо організації ефективної взаємодії між органами державної влади, ОМС та іншими інституціями при виконанні завдань ЦО і ЦЗ.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження процесу формування інституціональних засад діяльності ОМС в незалежній Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ, виявлення особливостей, суперечностей і тенденцій у цьому процесі.

**Виклад основного матеріалу.** Розгляд порушеного в статті питання доцільно почати з констатації того факту, що ще з радянських часів, ОМС Української РСР (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради народних депутатів, їх виконавчі комітети), так само як й інших колишніх радянських республік, були активно залучені у вирішення завдань ЦО, виконуючи істотний обсяг функцій і повноважень з цього напрямку.

Незважаючи на домінування територіально-виробничого принципу ор-

ганізації та здійснення заходів ЦО та її суцільний характер, система ЦО по суті була централізованою воєнізованою міжвідомчою державною системою, а державно-владні функції в цій сфері концентрувались переважно в системі державних органів й, у першу чергу, у Штабу ЦО Української РСР та його територіальних органів (штабів ЦО областей, районів, міст, аж до міста, віднесеного до категорії з ЦО), які виступали ключовими суб'єктами управління в цій сфері на відповідних адміністративно-територіальних рівнях.

Необхідно зазначити, що на початку 90-х рр. 20 ст. термін «цивільний захист» ще не отримав такого широкого поширення, як це відбулось на межі 20-21 ст. й пізніше, тому в більшості зарубіжних, зокрема європейських країн, для позначення комплексу заходів щодо захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від НС мирного і воєнного часу, використовувався традиційний термін «цивільна оборона», вживаний ще у Додатковому протоколі № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій від 12.08.1949 [2, с. 382].

Після розпаду СРСР, незалежні держави, що утворилися на його теренах, поряд з формуванням інституційних, правових, економічних та інших засад державності, почали поступово формувати на законодавчому рівні власні національні системи ЦО, які на початковому етапі фактично продовжували функціонувати як підсистеми ЦО СРСР, керуючись актами міжнародного гуманітарного права (Женевськими конвенціями) й відповідним союзним законодавством.

Не випадково, перші основоположні законодавчі акти з питань ЦО, прийняті суверенними державами, що виникли на пострадянському просторі, робилися за принципом аналогії з законодавством СРСР й, зокрема, зберегли поширені до цього підходи до визначення обсягу та характеру завдань у сфері ЦО органів державної влади та ОМС.

Ці підходи пов'язані, в першу чергу, із загальновідомими експертам недоліками державних систем ЦО в цілому, а саме їх функціональною обмеженістю зважаючи на орієнтацію суто на заходи щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від НС військового характеру, пов'язаних із застосуванням зброї масового ураження, та, як наслідок, недостатністю заходів, спрямованих на запобігання НС техногенного й природного походження.

Після Чорнобильської катастрофи (1986 р.) у суспільстві й науково-експертному середовищі СРСР активно заговорили про необхідність переосмислення ролі та завдань ЦО у бік необхідності широкого впровадження превентивних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людини і держави від НС мирного часу (техногенного та природного характеру), активізації розробки та використання методів управління ризиками в природній та техногенній сферах. Заради справедливості, потрібно сказати про те, що експерти країн Західної Європи та США ще за десять років до трагедії Чорнобиля, а, точніше, після катастрофи в 1975 р. на атомній електростанції в Браунс Феррі (США, штат Каліфорнія) дійшли розуміння щодо неминучості згаданих процесів (докладніше див. [9, с. 64–66].

Однак слід констатувати, що системи ЦО абсолютної більшості пост-радянських країн, у тому числі України, на жаль, ще тривалий час зберігали згадані вище недоліки.

У новітній історії нашої держави, що почалася, як відомо, 24.08.1991 з прийняттям Акта проголошення незалежності України, першим статусним законом, що визначив організаційні та правові засади діяльності ОМС, був Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоуправління» від 07.12.1990 № 533-ХІІ (Закон № 533-ХІІ) [17].

Система місцевого самоврядування в Україні на той момент включала, зокрема, сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які іменувалися «державними органами місцевого самоврядування» (курсив наш – прим. авт.). При цьому Ради народних депутатів наділялися правом створення своїх виконавчих, розпорядчих та інших органів [17, ст. 21].

У ст. 32 «Повноваження у сфері оборонної роботи» згаданого закону чітко закріплювалось положення про те, що міська рада керує ЦО в місті.

Системний аналіз інших норм Закону № 533-ХІІ показує, що цей законодавчий акт відносив до повноважень державних ОМС вирішення окремих питань, функціонально належних до предметної сфери ЦЗ, але ці повноваження були сформульовані неповно й безсистемно в числі інших, більш великих блоків галузевої компетенції цих органів.

Наприклад, до компетенції виконавчого комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів належала така функція як здійснення у випадках стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, порушення громадського порядку передбачених законом особливих заходів, пов'язаних із урятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей, підтриманням порядку; організація проведення протипожежних заходів [17, п. 3 ст. 30].

Примітним є те, що у вищезгаданому законі повноваження ОМС у сфері ЦО не тільки не були виділені в окрему категорію галузевих повноважень, але і такі терміни як «цивільний захист», «захист від надзвичайних ситуацій», «надзвичайна ситуація» у відповідному нормативно-правовому акті не вживались.

Першим прийнятим в незалежній Україні спеціальним законодавчим актом з питань ЦО був Закон України «Про Цивільну оборону України» від 03.02.1993 № 2974-ХІІ (Закон № 2974-ХІІ), де ЦО України визначалася як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації та забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Заходи ЦО поширювались на всю територію України, всі верстви населення, а розподіл за обсягом та відповідальністю за їх виконання здійснювався за територіально-виробничим принципом.

Статусом начальника ЦО України був наділений Прем'єр-міністр

України; а на інших адміністративно-територіальних рівнях функції начальників ЦО здійснювали керівники відповідних органів виконавчої влади; в міністерствах, інших органах державного управління та на об'єктах народного господарства начальниками ЦО були їх керівники.

Треба звернути увагу на ту обставину, що Закон № 2974-ХІІ *не відносив ОМС до органів управління ЦО* (курсив наш – прим. авт.) [20].

Проте вже через рік після прийняття Закону № 2974-ХІІ Кабінетом Міністрів України (КМУ) було прийнято постанову «Про затвердження Положення про Цивільну оборону України» від 10.05.1994 № 299, яка, поперше, наділила голів виконкомів Рад народних депутатів статусом начальника ЦО на відповідному адміністративно-територіальному рівні, а, подруге, закріпила норму про те, що в містах, районах у містах (крім Києва та Севастополя), селищах і селах керівництво ЦО здійснюють виконкоми відповідних Рад народних депутатів [14].

28.06.1996 р. було прийнято Конституцію України, розділ ХІ якої присвячений питанням місцевого самоврядування. Тобто, на рівні Основного Закону держави було закріплено правову основу місцевого самоврядування в Україні, зокрема, визначено, що до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а до ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, – районні та обласні ради [5, ст. 140].

У контексті предмета даної наукової статті потрібно звернути увагу на низку конституційних положень, що стосуються організаційних, правових та фінансових засад діяльності ОМС.

Так, у ч. 3, 4 ст. 143 Конституції визначено, що ОМС можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає ОМС відповідні об'єкти державної власності.

ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

У свою чергу, згідно зі ст. 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності ОМС визначаються законом [5].

21.05.1997 р. в Україні за № 280/97-ВР було прийнято статусний закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон № 280/97-ВР), який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Зазначений закон, з-поміж іншого, закріпив кілька повноважень ОМС щодо захисту населення і територій від НС, які фрагментарно викладались в низці статей, присвячених визначенню делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних галузях: земельних

відносин та охорони навколишнього природного середовища; оборонної роботи; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [16].

Так, до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить:

- здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших НС, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та ЦО, на відповідній території;

- прийняття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших НС необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей [16, ст. 33, 36, 38].

У період з 1997 р. по 2016 р. визначені Законом № 280/97-ВР повноваження ОМС з питань ЦЗ практично не змінилися, за винятком того, що з прийняттям Кодексу ЦЗ були внесені зміни до п. 3 ст. 36 цього закону – закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке делеговане повноваження як організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з ЦЗ на відповідній території (до цього, як було зазначено вище, вживався термін «цивільна оборона» – *прим. авт.*).

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14.12.1999 № 1281-XIV (Закон № 1281-XIV) до числа делегованих повноважень ОМС додалось декілька повноважень, пов'язаних, у тому числі, з діяльністю аварійно-рятувальних служб, а саме:

- створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;

- створення резервного фонду для ліквідації НС техногенного та природного характеру;

- розробка і здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

- організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій [10, ст. 38].

Важливою гарантією незалежності ОМС є норма ст. 67 Закону № 280/97-ВР, яка розвиває відповідні положення Конституції. У цій статті Закону № 280/97-ВР закріплено, що держава фінансово забезпечує здійснення ОМС наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі, а рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків ОМС, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються ОМС у межах переда-

них їм фінансових ресурсів [16].

Наступний етап на шляху формування інституціональних засад діяльності ОМС в Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ слід пов'язувати з прийняттям Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 08.06.2000 № 1809-III (Закон № 1809-III) [15] та постанови КМУ «Про затвердження Положення про Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 03.08.1998 № 1198 [11].

Так, відповідно до зазначеної постанови КМУ з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та реагування на НС, ЦЗ населення в нашій країні була створена єдина державна система запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру (ЄДС НС).

Ця система являла собою сукупність центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, державних підприємств, установ і організацій з відповідними силами й засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення робіт з попередження НС техногенного та природного походження й реагування у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Постійно діючими органами управління ЄДС НС на місцевому рівні виступали виконавчі органи рад, а координуючими органами – комісії відповідних рад з питань техногенно-екологічної безпеки та НС [11, п. 2, 3, 10, 13].

Ухвалений через два роки Закон № 1809-III відніс ОМС у межах повноважень, визначених законом, до категорії державних органів управління у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, а також більш повно та конкретно визначив повноваження ОМС у цій сфері, а саме:

- беруть участь у забезпеченні реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють управління через відповідні територіальні підсистеми ЄДС НС;
- забезпечують проведення евакуаційних заходів у разі виникнення НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють підготовку населення до дій у НС техногенного та природного характеру у відповідності зі своїми повноваженнями;
- здійснюють збір інформації та обмін нею у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, забезпечують своєчасне оповіщення та інформування населення про загрозу виникнення або виникнення НС техногенного та природного характеру;
- створюють фінансові та матеріальні резерви для ліквідації НС техногенного і природного характеру та їх наслідків відповідно до законодавства;
- забезпечують організацію і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час

їх проведення;

– сприяють сталому функціонуванню об'єктів господарювання в зоні виникнення НС техногенного та природного характеру;

– здійснюють інші повноваження, визначені законами України, актами Президента України [15, ст. 32].

Слід звернути увагу на той факт, що формулювання повноважень ОМС у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, закріплені в ст. 32 Закону № 1809-III, були ідентичні компетенції місцевих державних адміністрацій (тобто, місцевих органів державної виконавчої влади – *прим. авт.*), що створювало правові передумови для дублювання повноважень між зазначеними органами.

24.06.2004 р. було прийнято Закон України «Про правові засади цивільного захисту» (Закон № 1859-IV) [18], який визначив правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів ЦЗ.

Згаданий закон уперше ввів у національне правове поле термін «цивільний захист» і його нормативне визначення як «систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації НС, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час та в особливий період» [18, ст. 4].

Крім того, Закон № 1859-IV закріпив створення в Україні ще однієї державної системи, призначеної для протидії НС, а саме єдиної державної системи ЦЗ населення і територій як сукупності органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, ОМС, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ [18, ст. 1].

До того ж, цей нормативно-правовий акт відніс ОМС до категорії *місцевих органів управління ЦЗ* (курсив наш – *прим. авт.*) [18, ст. 35].

Важливішою віхою на шляху становлення національної державної системи ЦЗ стало прийняття 02.10.2012 Кодексу ЦЗ [4]. З набранням чинності цим кодифікованим актом 01.07.2013, втратили дію всі основні галузеві спеціальні закони, що до того часу становили правову основу ЦЗ, а саме закони № № 2974-XII, 1809-III, 1281-XIV, 1859-IV. Найбільш необхідні й актуальні, з точки зору законодавця, положення відповідних законів, було включено до змісту Кодексу ЦЗ.

Унаслідок набрання чинності Кодексом ЦЗ юридично були скасовані:



система ЦО України, ЄДС НС, єдина державна система ЦЗ населення і територій, а на їх базі легально створена одна система – ЄДС ЦЗ, котра являє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, *виконавчих органів рад* (курсив наш – прим. авт.), підприємств, установ і організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [13, п. 2].

Забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок [4, ч. 1 ст. 8].

Кодексом ЦЗ також встановлено, що ланки територіальних підсистем створюються, зокрема, ОМС, – в обласних центрах, у містах обласного та районного значення [4, ч. 3 ст. 10].

Необхідно зазначити, що з прийняттям Кодексу ЦЗ ОМС отримали сконцентровані в одному законодавчому акті повноваження у сфері ЦЗ, а після прийняття КМУ постанови від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [13] були юридично інтегровані в ЄДС ЦЗ як її складові.

Частина 2 ст. 19 Кодексу ЦЗ «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту» містить 30 позицій повноважень ОМС у сфері ЦЗ [4]. До того ж, цей перелік не є вичерпним, оскільки в п. 31 ч. 2 ст. 19 Кодексу ЦЗ закріплена необхідність забезпечення ОМС здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [4].

Всеосяжний характер і значний обсяг компетенції ОМС з питань ЦЗ можна проілюструвати формулюваннями деяких повноважень, наприклад:

- забезпечення ЦЗ на відповідній території;
- розробка та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері ЦЗ, у тому числі спрямованих на захист населення і територій від НС і запобігання їх виникненню, техногенної та пожежної безпеки;
- організація робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території міст, селищ і сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем ЄДС ЦЗ;
- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення і життєзабезпечення населення;
- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та

ліквідації наслідків НС;

– завчасне накопичення і підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає в прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, і формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

– організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також при веденні військових (бойових) дій або внаслідок таких дій;

– організація виконання вимог законодавства щодо створення, експлуатації, технічного обслуговування та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ [4, ч. 2 ст. 19].

Аналіз функцій і повноважень щодо ЦЗ, законодавчо покладених сьогодні на ОМС, показує, що де-юре вони виступають на відповідних адміністративно-територіальних рівнях основними суб'єктами державного управління у зазначеній сфері.

Однак навряд чи такі підходи, використані в Кодексі ЦЗ, узгоджуються з нормою п. 3 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад організовують і беруть участь (курсив наш – прим. авт.) у здійсненні заходів, пов'язаних з ЦЗ на відповідній території [16].

На невідповідності обсягу та характеру повноважень ОМС у сфері ЦЗ, визначених, з одного боку, в Законі № 280/97-ВР, а з іншого, у Кодексі ЦЗ справедливо акцентують увагу фахівці-практики Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [6, с. 386].

Більше того, використані законодавцем підходи до визначення обсягу повноважень ОМС у сфері ЦЗ, на нашу думку, порушують один з основних законів управління – «Закон пропорційності об'єкта і суб'єкта управління», який, як зазначає Мамонова В.В., відображає необхідність певної відповідності керуючої і керованої підсистем та їх елементів, що забезпечує здатність суб'єкта здійснювати управлінські впливи на об'єкт [7, с. 37]. Також, на наш погляд, не дотримується ще один з основних законів управління – «Закон поєднання централізації та децентралізації» (більш докладно про цей закон див., напр. [7, с. 38-39] – прим. авт.).

Не варто забувати про те, що ЦЗ, як і ЦО, – це суто загальнодержавні завдання, виконання яких, значною мірою, не властиво природі місцевого самоврядування. До того ж, в нашій країні нині функціонують два центральних органи державної виконавчої влади (з системами власних територіальних органів – прим. авт.), покликаних забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ – Міністерство внутрішніх справ України та ДСНС відповідно.

Так, одним з основних завдань ДСНС є реалізація державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС і запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та тех-

ногенної безпеки [1, п. 3; 12, п. 3], а здійснює ДСНС свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи, створені в областях, районах, районах у містах, містах обласного значення та інших адміністративно-територіальних одиницях [1, п. 6; 12, п. 7].

Викладене, звичайно, аж ніяк не означає, що ОМС взагалі не мають залучатись до реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ на місцевому рівні, оскільки за існуючої системи територіальної організації влади в країні й адміністративно-територіального устрою, а також територіально-функціонального принципу побудови ЄДС ЦЗ, поза участю ОМС ефективно виконувати завдання ЦЗ на рівні областей, районів, районів у містах, міст, сіл, селищ абсолютно не вбачається за можливе.

У даному контексті не можна обійти стороною той факт, що в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р., *серед основних повноважень ОМС виконання завдань у сфері ЦЗ взагалі не згадується* (курсив наш – прим. авт.). У той же час, до повноважень ОМС базового рівня (до яких належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи – прим. авт.) пропонується віднести гасіння пожеж та забезпечення громадської безпеки [19].

**Висновки.** Підсумовуючи розглянуті в даній статті національні особливості формування інституціональних засад діяльності ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ, слід констатувати наступне.

Протягом новітньої історії незалежної української держави (1991-2016 рр.) спостерігається стійка тенденція до децентралізації державного управління у сфері ЦЗ, що підтверджується успішними законодавчими спробами поступового, методичного делегування державою (в особі різних органів державної влади – прим. авт.) ОМС все більших повноважень у зазначеній галузі.

У той же час, ці процеси, як правило, не супроводжуються необхідним фінансовим забезпеченням, що не узгоджується з п. 2 ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування [3] (згідно з цим пунктом обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом – прим. авт.), ст. 67 Закону № 280/97-ВР [16] і, в кінцевому підсумку, призводить до істотного зниження ефективності державного управління у сфері ЦЗ, як на територіальному рівні, так й в країні в цілому.

Подібна вітчизняна управлінська практика, в умовах крайньої обмеженості ресурсів у ОМС та їх широкої загальної компетенції, врешті-решт, призводить до того, що деякими такими органами функції і заходи ЦЗ здійснюються за залишковим принципом (це показово підтверджує практика фінансування видатків на створення матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС), або виконуються формально (як, наприклад, таке фундаментальне завдання як забезпечення ЦЗ на відповідній території), або взагалі не виконуються (прикладом чого може бути такий проблемний в масштабах всієї країни напрям ЦЗ як завчасне накопичення і підтримання в

постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає в прогнозованих зонах хімічного забруднення, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки).

Наша країна все ще знаходиться в процесі формування дієвої інституціональної моделі державної системи ЦЗ, зокрема в процесі пошуку ефективних механізмів розмежування функцій і повноважень, прав та обов'язків у сфері ЦЗ між центральними і місцевими органами виконавчої влади та ОМС.

У зв'язку з цим, для України реальний науковий і практичний інтерес представляє вивчення та аналіз прогресивного досвіду становлення та забезпечення ефективного функціонування державних систем ЦЗ та їх аналогів у розвинених зарубіжних країнах, у тому числі країнах Західної та Східної Європи, на чому слід сконцентрувати увагу при проведенні подальших наукових досліджень у цій області.

### **Список використаних джерел**

1. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

2. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.1977 // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування : ратифіковано Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Лещенко О.Я. Вплив заходів, передбачених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на діяльність єдиної державної системи цивільного захисту, органів управління та підрозділів ДСНС України / О.Я. Лещенко // XI-II Міжнародний виставковий форум «Технології захисту / ПожТех-2014» : матер. 16-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (м. Київ, 23-24 вересня 2014 р.). – К. : ІДУЦЗ, 2014. – С. 385–391.

7. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком / В.В. Мамонова : монографія. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.

8. Основные мировые тенденции развития систем антикризисного управления и обоснование предложений по формированию государственной политики в области защиты населения и территорий на период до 2010 года [Электронный ресурс] / [Ю.Г. Шпаковский, В.П. Малышев, Э.Я. Богатырев  
234

и др.] // Журнал «Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования». – 2013. – № 2. – Т. 3. – С. 538–561. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/>.

9. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях : анализ методологии и проблемы организации / Б.Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

10. Про аварійно-рятувальні служби : закон України від 14.12.1999 № 1281-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

11. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : постанова КМУ від 03.08.1998 № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.

12. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова КМУ від 16.12.2015 № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102.

13. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова КМУ від 09.01.2014 № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

14. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : постанова КМУ від 10.05.1994 № 299 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 9. – Ст. 217.

15. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : закон України від 08.06.2000 № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

17. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

18. Про правові засади цивільного захисту : закон України від 24.06.2004 № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

20. Про Цивільну оборону України : закон України від 03.02.1993 № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

21. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / Г.В.Федулов // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВНИИТИ. – 1998. – № 8. – С. 63–100.

*Труш О. О., к.держ.упр., проф., ХарPI НАДУ,  
Лермонтова Ю. О., к.держ.упр., НУЦЗУ,  
Куц Ю. О., д.держ.упр., проф., ХарPI НАДУ*

## **ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ГАЛУЗІ БОРОТЬБИ З КАТАСТРОФАМИ (ЧАСТИНА 2)**

*У першій частині роботи було розглянуто структуру інституційної системи і функції таких інституцій Європейського Союзу (ЄС,) як Рада ЄС та Європейський парламент у галузі боротьби з катастрофами. Друга частина присвячена дослідженню структури і функцій однієї з основних інституцій ЄС у галузі боротьби з катастрофами – Комісії Європейського Союзу (КЄС).*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, інституції ЄС, інституційна система ЄС, катастрофи.*

*In the first section of paper examined the structure and function of the institutional system of European Union (EU) institutions as the EU Council and European Parliament in the fight against disasters. The second part is devoted to research of the structure and functions of one of the main EU institutions in the fight against disasters – the European Commission (CEU).*

**Keywords:** *European Union, EU institutions, EU institutional system, disasters.*

**Постановка проблеми.** Одним з основних напрямків спільної політики Європейського Союзу (далі – ЄС) у галузі безпеки і оборони є напрямок, пов'язаний зі сферою цивільного захисту (далі – ЦЗ) населення і територій від катастроф техногенного та природного характеру, який стосується як кожної із держав-членів, так і ЄС вцілому. Масштаби катастроф все частіше приймають транскордонний характер і держави поставлені перед необхідністю координації своїх зусиль у всіх напрямках. Саме з цією метою в ЄС сформована певна інституційна система, на яку покладено функції попередження, реагування та ліквідації наслідків катастроф.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС та його державами-членами, ратифікація зазначеного документу усіма 28 державами ЄС відкриває перспективу інтеграції до цього об'єднання, створення передумов для стрімкого політичного та економічного розвитку України в партнерстві з Євросоюзом, вимагає від нашої держави вивчення можливостей співробітництва в галузі попередження та ліквідації катастроф, взаємодії з певними інституціями ЄС у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням європейської інтеграції, інституціональної побудови ЄС у своїх наукових працях приділяли увагу Д. Гиллінгхам, Л. Грицаєнко, І. Грицяк, В. Говоруха, Л. Ентін,

Д. Монар, Р. Морган, В. Посельський, О. Рудік, М. Сміт, П. Спірос, В. Стрельцов, Б. Топорнін, Т. Шинкаренко та інші.

Побудова вітчизняної та закордонних систем управління ЦЗ та його складовими розглянута в роботах С. Андреева, М. Брушлинського, Ю. Воробйова, Ю. Глуховенка, В. Доманського, Л. Жукової, О. Мікеева, О. Могильниченка, М. Стеблюка, М. Фалеева, Г. Федулова, В. Федоренка, В. Шоботова, І. Шпільового та інших. Але питанням побудови і функціонування інституційної системи ЄС у галузі боротьби з катастрофами в цілому було приділено недостатньо уваги.

**Постановка завдання.** Метою роботи є аналіз інституційної системи Європейського Союзу у галузі боротьби з катастрофами.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з основних інституцій ЄС є Комісія Європейського Союзу (далі – КЄС). Створена у 1951 році в рамках Європейського об'єднання вугілля і сталі як Вищий керівний орган, Єврокомісія піддалася значним реформам, що змінили її функції, положення і значимість. КЄС є центральним елементом в системі інтеграційних інституцій, оскільки саме вона представляє і захищає спільні інтереси Європейського Співтовариства. Єврокомісія є гарантом Договору: вона контролює його виконання державами-членами як в рамках Співтовариства, так і в межах їх національних територій. Ця функція Єврокомісії підкріплена наданими їй широкими повноваженнями: виключним правом ініціативи в законодавчому процесі, правом контролю та правом накладення санкцій. Голова та вищі посадові особи Комісії, що відповідають за окремі напрями політики ЄС (комісари ЄС), призначаються на свої пости терміном на п'ять років з правом повторного призначення. Сьогодні загальна чисельність вищих посадових осіб Єврокомісії становить 28 чоловік [1].

Голові та комісарам Єврокомісії допомагає в їх роботі апарат КЄС, який налічує нині близько 22 тис. службовців і включає:

1. Загальні служби (Євростат, Бюро публікацій, Європейське бюро по боротьбі з шахрайством, прес-служба, генеральний секретаріат).

2. Генеральні директорати, що відповідають за окремі напрями політики ЄС (економічні та фінансові питання, податки і митний союз, сільське господарство, загальний центр досліджень, конкуренція, освіта і культура, зайнятість та соціальні питання, енергетика і транспорт, підприємства, охорона навколишнього середовища, юстиція та внутрішні справи, внутрішній ринок, рибальство, регіональна політика, наукові дослідження, охорона здоров'я і захист споживача, інформаційне суспільство).

3. Генеральні директорати, що відповідають за зовнішні відносини (торгівля, розвиток, розширення, «Євроейд», Офіс гуманітарної допомоги, зовнішні відносини).

4. Внутрішні служби (бюджет, фінансовий контроль, кадрова та адміністративна служба, загальна служба усного перекладу та конференцій, служба письмових перекладів, юридична служба).

З усього різноманіття завдань в галузі зовнішньої і внутрішньої політики, розв'язуваних Єврокомісією, в даній роботі докладно розглядаються діяльність Гендиректорату з навколишнього середовища і регіональної політики, а також Офісу гуманітарної допомоги КЄС в контексті їх діяльності по боротьбі з природними та техногенними катастрофами.

Одним із головних завдань зовнішньої політики ЄС є надання надзвичайної гуманітарної допомоги країнам, постраждалим від природних і техногенних катастроф.

Сьогодні ЄС є одним з основних донорів надзвичайної гуманітарної допомоги у світі. Механізмом та інструментарієм реалізації політики ЄС з надання надзвичайної гуманітарної допомоги країнам, постраждалим від природних і техногенних катастроф є Офіс гуманітарної допомоги КЄС (ОГД КЄС), який був створений в 1992 р. У деяких документах ЄС і в російській редакції перекладу можна зустріти назву цього офісу як Департамент або Бюро. Діяльність цього Офісу є найважливішим напрямком політики Євросоюзу в КЄС.

Офіс Гуманітарної Допомоги КЄС структурно знаходиться в КЄС і складається із двох директоратів і двох самостійних відділів (рис. 1).

Діяльність ОГД КЄС з надання надзвичайної гуманітарної допомоги ЄС визначається регламентом Ради ЄС «Про гуманітарну допомогу» від 20 червня 1996 р. № 1257/96 [2] і ґрунтується на базових гуманітарних принципах.

Основними завданнями ОГД КЄС є такі:

- збір, оцінка та аналіз інформації про гуманітарні операції з надання надзвичайної гуманітарної допомоги;
- фінансова підтримка операцій з надання надзвичайної гуманітарної допомоги, що проводяться неурядовими організаціями (далі – НУО), міжнародними організаціями (далі – МО) і структурами ООН;
- моніторинг та координація заходів з надання надзвичайної гуманітарної допомоги;
- координація програм і проектів у галузі попередження і підтримки готовності сил цивільного захисту з реагування на катастрофи;
- адміністративно-технічна допомога постійним партнерам з питань організації надзвичайної гуманітарної допомоги;
- пропаганда надзвичайної гуманітарної допомоги ЄС;
- фінансова підтримка підготовки кадрів для роботи в галузі надання гуманітарної допомоги, що проводиться в рамках спеціалізованої Мережі гуманітарної допомоги (Network on Humanitarian Assistance, NOHA).

ОГД КЄС не має власних сил і засобів для самостійного надання надзвичайної гуманітарної допомоги і виступає в цій області як класичний фінансовий донор. Практичне надання надзвичайної гуманітарної допомоги на гранти ЄС здійснюють гуманітарні партнери ОГД КЄС. На сьогодні рамкові угоди про партнерство з ОГД КЄС мають близько 200 неурядових організацій, які повинні обов'язково мати реєстрацію в країнах ЄС, міжнародні орга-



нізації – Міжнародний Комітет Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. (МКЧХіЧП) і Міжнародна Федерація Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (МФЧХіЧП), а також 32 структури ООН, серед яких УКГВ, УВКБ, ВПП, ВООЗ та інші. Завдання таких угод – забезпечення через постійних гуманітарних партнерів оперативної доставки першочергових продуктів харчування і медикаментів, медичного обладнання, палива, а також надання послуг в області ЦЗ в країнах, де сталася НС.

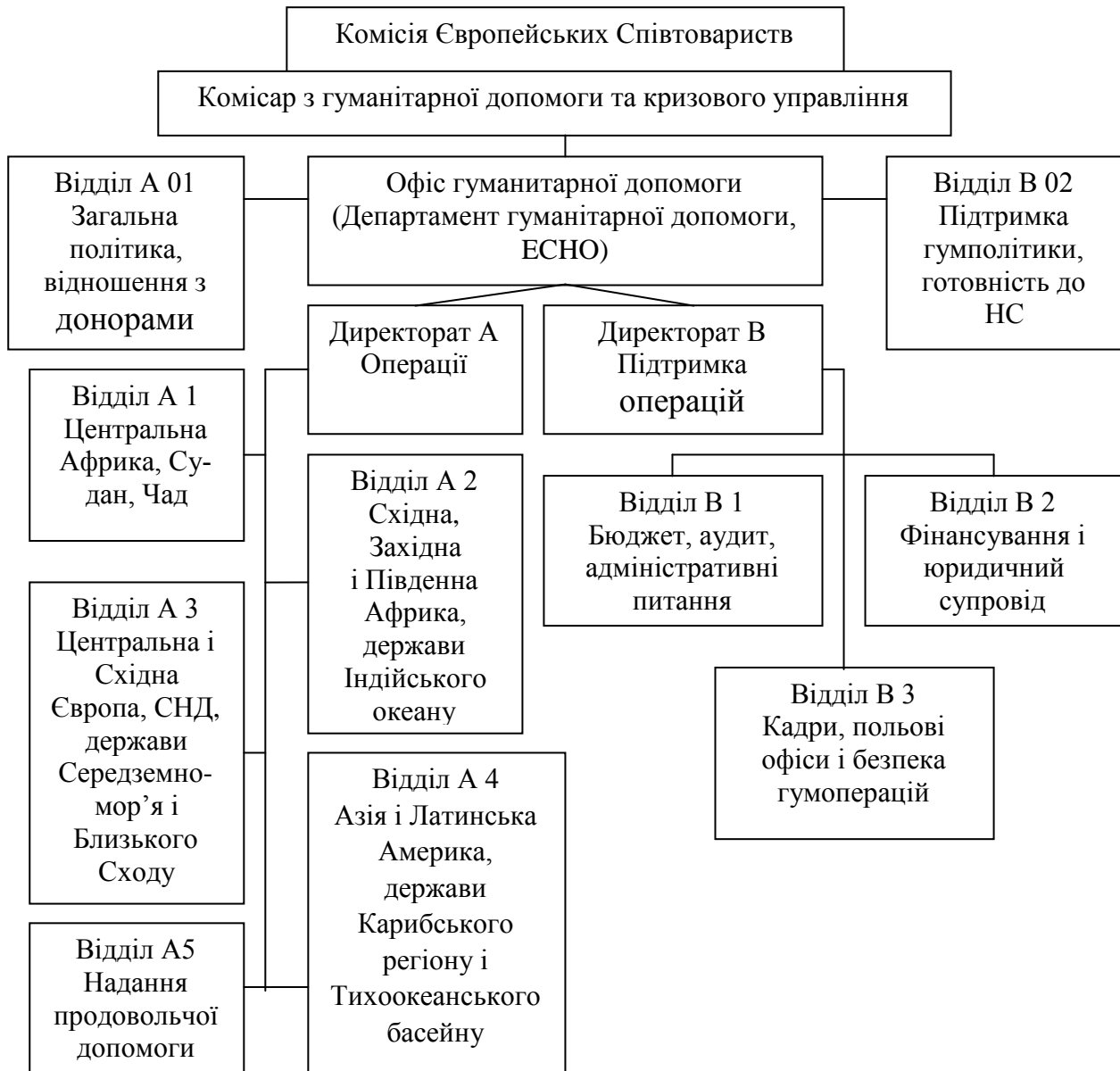


Рис. 1. Структура Офісу гуманітарної допомоги КЄС

Починаючи з 1992 р. і по теперішній час, ОГД КЄС здійснив фінансування надзвичайної гуманітарної допомоги в більш ніж 85 країнах світу. Щорічні витрати ЄС на надання надзвичайної гуманітарної допомоги стано-

влять близько 800 млн. євро, яку отримують в різних країнах світу близько 18 млн. чоловік. ЄС через ОГД КЄС постійно підвищує ефективність і на-рощує обсяги надзвичайної гуманітарної допомоги країнам, що постраждали від природних і техногенних катастроф, і прагне вийти на однаковий рівень допомоги, що надається на двосторонній основі країнами ЄС.

Завдяки активній діяльності ОГД КЄС надзвичайна гуманітарна допомога сьогодні займає одну з головних позицій у зовнішній політиці ЄС, а сам офіс є ключовим світовим гравцем на ринку міжнародних гуманітарних послуг.

Політика у сфері цивільного захисту спрямована на захист громадян Євросоюзу та їхньої власності, навколишнього середовища та культурної спадщини від природних і техногенних катастроф, які можуть відбутися як на території Євросоюзу, так і за його межами.

За розвиток і реалізацію політики Євросоюзу у галузі цивільного захисту відповідає Відділ цивільного захисту (ВЦЗ) Генерального директорату з навколишнього середовища КЄС. Генеральний директорат з навколишнього середовища КЄС, яким керує комісар ЄС, складається з 7-ми директоратів (рис. 2). ВЦЗ і Центр моніторингу та інформації (далі – ЦМІ) КЄС, що знаходиться в його розпорядженні, структурно знаходяться в Директораті А вищеназваного Гендиректорату. За штатним розкладом в ВЦЗ КЄС входять 50 співробітників з різних країн ЄС.



Рис.2. Структурні підрозділи КЄС з питань цивільного захисту

Основними завданнями ВЦЗ КЄС щодо розвитку і функціонування

системи ЦЗ ЄС є такі:

- розробка та прийняття нових законів, нормативних документів, актів, інструкцій, сприяння гармонізації національних і законодавств ЄС;
- представлення інтересів КЄС в різних інститутах ЄС з просування питань, що знаходяться в його компетенції;
- розробка і проведення заходів щодо вдосконалення механізму цивільного захисту Співтовариства;
- координація діяльності країн ЄС в галузі попередження, підтримки готовності та реагування на катастрофи;
- координація сил та засобів ЦЗ країн ЄС при реагуванні на катастрофи природного та техногенного характеру як на території Євросоюзу, так і за його межами через ЦМІ КЄС;
- підтримка і доповнення зусиль структур місцевого, регіонального та національного рівня в галузі попередження катастроф, підтримки готовності сил ЦЗ і реагування у разі катастрофи;
- організація міжнародного співробітництва з профільними організаціями третіх країн, структурами ООН, урядовими та неурядовими організаціями;
- підготовка кадрів в області ЦЗ, проведення багатонаціональних навчань, тренувань, конференцій і семінарів;
- розробка та практичне впровадження загальних норм і стандартів з управління катастрофами;
- розробка і реалізація програм і проектів щодо вдосконалення національних систем ЦЗ та підвищення їх ефективності реагування на катастрофи в рамках реалізації загальноєвропейських завдань;
- сприяння розробці новітніх технологій в області боротьби з катастрофами та їх впровадження на рівні ЄС;
- розробка і проведення заходів з боротьби із морськими забрудненнями і хімічними аваріями.

ЄС постійно вдосконалює систему ЦЗ Співтовариства, щоб вона була максимально ефективна для забезпечення безпеки громадян ЄС під час НС природного і техногенного характеру. Ця діяльність спрямована на підвищення ефективності та якості спільних заходів ЄС, які дозволяють об'єднувати сили ЦЗ країн Євросоюзу і максимально зосереджувати колективні зусилля Співтовариства при реагуванні на катастрофи.

Найважливішим елементом системи ЦЗ ЄС є організація управління катастрофами природного і техногенного характеру. На рівні ЄС воно здійснюється ЦМІ КЄС, коли національні дії країн ЄС по боротьбі з НС не достатні і вимагають застосування колективних зусиль Співтовариства для надання допомоги запитуючій країні.

Одне з головних місць у діяльності ВЦЗ КЄС займає робота з інформацією, яка є ключовим елементом успішної співпраці в області ЦЗ ЄС. Точною та своєчасною інформацією користуються не тільки спеціалізовані служби ЦЗ, а й громадяни Євросоюзу, які можуть в будь-який момент стати

заручниками різних катастроф. Без обміну інформацією вся структура співробітництва в галузі ЦЗ ЄС може стати некерованою і неефективною. Основними критеріями цієї діяльності ВЦЗ КЄС є збір, аналіз та розповсюдження інформації щодо природних і техногенних катастроф, а країн ЄС – інформації про наявність і можливості національних сил ЦЗ, військових та медичних ресурсів. Крім цих спеціальних завдань, ВЦЗ КЄС приділяє серйозну увагу підготовці населення ЄС до дій під час катастроф і роботі зі ЗМІ.

Відділ цивільного захисту КЄС продовжує роботи з подальшого обміну інформацією та досвідом з країнами ЄС після завершення заходів з ліквідації катастрофи. У цей період ВЦЗ КЄС організовує підведення підсумків проведеної операції, які спрямовані на визначення найкращого досвіду і пропозицій щодо його застосування в майбутніх надзвичайних гуманітарних операціях ЄС. Обмін інформацією та досвідом між багатонаціональними силами ЦЗ ЄС створюють сприятливі умови по їх зближенню і доповненню один одного.

Співробітництво в галузі ЦЗ ЄС вимагає від національних сил ЦЗ, технічних експертів, інших залучених сил і засобів високої мобілізації і готовності реагування на катастрофи в найкоротші терміни. ВЦЗ КЄС забезпечує таку оперативність на рівні ЄС і надає різну технічну допомогу країнам ЄС, включаючи одержання космічних знімків, надання транспортної та фінансової підтримки.

У ході відновлювальних заходів по ліквідації природних або техногенних катастроф ВЦЗ КЄС спільно з іншими структурами ЄС, включаючи фонд Солідарності ЄС, проводять заходи щодо надання фінансової допомоги постраждалим країнам Євросоюзу.

Наявна законодавча база в галузі ЦЗ ЄС дає можливість ВЦЗ КЄС організувати ефективно і оперативне співробітництво ЄС з національними службами ЦЗ по боротьбі з катастрофами.

На сьогоднішній момент можна відзначити, що основними інструментами, якими ВЦЗ КЄС може проводити політику ЄС в області ЦЗ є:

- Програма дій Співтовариства, яка підтримує основні проекти, робочі зустрічі та підготовку фахівців у галузі попередження, готовності та реагування на катастрофи;

- Механізм ЦЗ Співтовариства, в якому бере участь 31 країна Європи.

На міжнародному рівні КЄС націлений на розширення співробітництва в галузі ЦЗ з країнами-кандидатами в ЄС, країнами Середземномор'я і третіми країнами.

Іншими важливими напрямками діяльності ВЦЗ КЄС є боротьба з хімічними аваріями і морськими забрудненнями.

Поштовхом для прийняття ЄС спеціальних законодавчих заходів щодо попередження та контролю таких техногенних аварій стала аварія на хімічному підприємстві з виробництва пестицидів та гербіцидів у м. Севезо (Італія) у 1976 р., яка призвела до зараження більше 10 кв. миль території і рос-

линного покриву. Близько 600 осіб довелося евакуювати з населених пунктів, 2000 людей змушені були пройти лікування від отруєння діоксином.

04.06.82 р. була прийнята перша директива Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501/ЕЕС (ОJ No L 230 від 5 серпня 1982) – так звана Директива Севезо [3]. Ця директива стала першим керівним документом ЄС з організації робіт на деяких потенційно небезпечних підприємствах і об'єктах.

Пізніше вона двічі доповнювалася директивами Ради ЄС: «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501/ЕЕС» 87/216/ЄЕС від 19.03.87 р. (ОJ No L 85) [4] і «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501/ЕЕС» 88/610/ЄЕС від 24.11.88 р. (ОJ No L 336) [5]. Обидві директиви були спрямовані на розширення повноважень базової Директиви Севезо, включаючи можливість моніторингу зберігання потенційно небезпечних речовин у складських приміщеннях.

9 грудня 1996 Директива Севезо була замінена іншою директивою Ради ЄС «Про контроль за аваріями з небезпечними речовинами» 96/82/ЄС - так звана Директива Севезо II [6]. Країнам ЄС знадобилося ще два роки, щоб привести свої національні законодавчі норми, інструкції та інші адміністративні документи відповідно до положень Директиви Севезо II. І тільки з 03.02.99 р. директива стала обов'язковою до виконання для профільних галузей промисловості країн ЄС. В даний час ця директива є основним керівним документом для тисяч підприємств ЄС, які в своєму виробництві користуються різними потенційно небезпечними речовинами.

На основі висновків експертів щодо останніх техногенних аварій, що сталися в ЄС (м. Тулуза, м. Байя Маре, м. Аншеде), вивчення впливу біо-томогенних речовин (онкогенних речовин) і частинок на життєдіяльність людини і навколишнього середовища, Директива Севезо II була доповнена спільною директивою ЄП та Ради ЄС «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про контроль за аваріями з небезпечними речовинами» 96/82/ЄС» 2003/105/ЄС від 16.12.03 р. [7].

Нововведення значно розширили повноваження Директиви Севезо II і дозволяють їй проводити моніторинг ризиків у гірничій промисловості і при зберіганні вибухових речовин, включаючи нітрати амонію і добрива, зроблені на його основі.

Крім того, у 2008 р. в Євросоюзі була створена технічна робоча група «Севезо і GHS3», в якій експерти країн ЄС та інших зацікавлених кіл здійснюють переклад категорій додатка I частини 2 Директиви Севезо II відповідно до положень та вимог нової глобальної системи класифікації «GHS». Проект такого документа з'явився в травні 2009. Одночасно ця технічна робота супроводжується вивченням інших опцій адаптації Директиви Севезо II до норм GHS, яка проводиться консультантами КЄС.

Паралельно з заходами в цьому напрямку ЄС провів дослідження

«Вивчення ефективності Директиви Севезо II», яке було сфокусовано на:

- адекватності вимог директиви до її користувачів, завданнях щодо попередження хімічних аварій та пом'якшення їх наслідків;

- реальному впливі вимог директиви по боротьбі з хімічними аваріями і найбільш ефективних шляхах визначення їх якості;

- оцінці ефективності застосування директиви, умовах її реалізації різними країнами ЄС та промисловими секторами, а також її впливі на можливі спотворення ринкової ситуації.

Основна мета цього дослідження – забезпечити ЄС ключовою інформацією і висновками про застосування Директиви Севезо II її користувачами, вплив на політику попередження хімічних аварій, розвиток систем безпеки виробництва та внутрішніх планів на період техногенних аварій.

Це дослідження проводилося Європейським віртуальним інститутом з інтегрованого управління ризиками спільно з фондом LEIA, компаніями INERIS і R-TECH.

Інформацію Гендиректорату з навколишнього середовища КЄС з виконання країнами ЄС Директиви Севезо II по роботі з небезпечними речовинами та організації їх зберігання надає Бюро техногенних аварій (Major Accident Hazards Bureau, МАНВ).

Європа є найбільш великим у світі імпортером сирової нафти і перевалювальним пунктом для її відправки в інші країни світу. Близько 90% нафтопродуктів доставляються до Європи і відправляються з Європи морем.

Для проведення цілеспрямованих заходів по боротьбі з морськими забрудненнями 26.06.78 р. була прийнята резолюція Ради ЄС, яка затвердила «Програму дій ЄС з контролю і зниження забруднень, що викликаються гідрокарбонними викидами в море» ОJ С 162, 08/07/78 р. Ця програма згодом була доповнена заходами ЄС по боротьбі з важкими частинками.

Після аварії з танкером «Еріка», ЄС вирішив посилити свою роль у галузі морської безпеки та боротьби із забрудненнями, викликаними технічним обслуговуванням кораблів і на підставі спільного регламенту ЄП та Ради ЄС (ЄС) № 1406/2002 від 27.06.02 р. утворив Європейське морське агентство з безпеки (European Maritime Safety Agency, EMSA). Завдання агентства – забезпечити технічну і наукову допомогу країнам і структурам ЄС з питань застосування законодавчих норм Євросоюзу з морської безпеки та боротьби із забрудненнями, викликаними технічним обслуговуванням кораблів. У зв'язку з цим в березні 2004 р. EMSA отримала додаткову задачу з реагування на нафтові розливи.

З метою вдосконалення діяльності цього напрямку діяльності в ЄС, 20/12/00 р. було прийнято важливе спільне рішення ЄП та Ради ЄС «Про освіту рамок співпраці ЄС по боротьбі з морськими аваріями або навмисними морськими забрудненнями» № 2850/2000, яке діяло з 01.01.00 р. по 31.12.06 р. Основним завданням цього документа було посилення механізму готовності та реагування по боротьбі з морськими забрудненнями і спрямо-

ване на таке:

1) підтримку і доповнення зусиль країн ЄС по боротьбі з морськими забрудненнями;

2) сприяння вдосконаленню сил і засобів країн ЄС з реагування на морські аварії;

3) просування співробітництва між країнами ЄС щодо забезпечення компенсації від збитку морських аварій відповідно до принципу «хто забруднює – той платить».

В рамках своїх функціональних обов'язків ВЦЗ КЄС надає істотну допомогу Комітетові з контролю і зниження забруднень, викликаних гідрокарбонними викидами в море (утворений рішенням КЄС 80/686/ЄЕС від 25.06.80 р.) через Інформаційну систему ЄС, яка забезпечує обмін даними про готовність сил з реагування на морські аварії та проведенні операції з її ліквідації, а так само Трирічний план, у рамках якого проводяться навчання, обмін експертами, пілотні проекти, спостереження за навколишнім середовищем після аварії.

Заходи країн і структур ЄС по боротьбі з морськими забрудненнями були посилені рішенням Ради ЄС від 23.10.01 р. «Про утворення механізму цивільного захисту Співтовариства» 2001/792/ЄС Euratom. Цей механізм дозволяє країнам ЄС не тільки займатися питаннями ЦЗ, але й запитувати допомогу, отримувати підтримку і координувати заходи, що проводяться країнами ЄС при морських аваріях і забрудненнях.

ЄС виконує центральну роль у відносинах між країнами ЄС як сторона всіх основних регіональних конвенцій та угод стосовно регіональних морів Європи, таких як Гельсінська конвенція щодо захисту Балтійського моря (1992 р.), Боннська угода щодо захисту Північного моря (1983 р.), Барселонська конвенція щодо захисту Середземного моря (1975 р.) і Лісабонська угода щодо захисту північно-східної Атлантики (1992 р.).

Крім цих основних напрямків діяльності в галузі ЦЗ, боротьби з хімічними аваріями і морськими забрудненнями, ВЦЗ КЄС уповноважений надавати сприяння різним структурам ЄС з питань ЦЗ, які є складовою частиною політики ЄС в інших найважливіших областях, таких як боротьба з кліматичними змінами, захист водних ресурсів, землі та лісів, моніторинг ядерних відходів, охорона здоров'я, освіта та телекомунікації.

Природа все частіше підносить жителям Європи неприємні сюрпризи, змушуючи діяти невідкладно. З кожним роком проблем стає, на жаль, все більше. Так, у 2002 р. значна частина Європи постраждала від великомасштабної повені, яка завдала величезний економічний і матеріальний збиток країнам Центральної Європи.

Це подія поставила перед представниками країн ЄС необхідність звернути особливу увагу на координацію спільних дій з подолання великомасштабних НС. У зв'язку з цим в Берліні у серпні 2002 р. відбулося спеціальне засідання представників КЄС, яке в пресі отримало назву «Саміт Великої Во-

ди». Головуючий тоді в КЄС представник Данії та керівники найбільш постраждалих від повеней країн Центральної Європи спробували об'єднати свої зусилля в цьому напрямку. Результатом цієї зустрічі стало прийняття спільного рішення про заснування спеціального фонду ЄС. Спираючись на статтю 159 Договору про ЄС, представники КЄС, що брали участь у засіданні, постановили, що у разі виникнення великомасштабної катастрофи кожна країна ЄС могла б отримувати додаткові фінансові кошти на їх ліквідацію.

Рада ЄС, яка проходила 11 листопада 2002 р., на підставі рекомендації учасників «Саміту Великий Води», затвердила регламент «Про заснування Фонду солідарності Європейського Союзу» № 2012/2002 (ОJ 2002 L 311/3), для надання фінансової допомоги при природних і техногенних катастрофах і вирази європейської солідарності країнам і регіонам ЄС, постраждалим від катастроф. Даний регламент виступає як статут фонду.

Таким чином, фонд солідарності ЄС (ФСЄС), починаючи з 2002 р., перетворився на додатковий інструмент реалізації регіональної політики ЄС, і став відноситися до числа структурних фондів Співтовариства, який управляється Гендиректоратом регіональної політики ЄС (ГДРП ЄС).

Говорячи про функціонування ГДРП ЄС, необхідно відзначити, що основним завданням його діяльності є посилення економічної, соціальної та територіальної згуртованості ЄС, підвищення ефективності регіональної політики, створення умов для розширення ЄС, розвиток конкурентності, надання фінансової допомоги при природних і техногенних катастрофах.

Схема взаємодії структур ЄС при реагуванні на природні й техногенні катастрофи і евакуацію громадян ЄС при кризах та місце ГДРП у цій системі показані на рис. 3.

ГДРП ЄС управляє трьома основними фондами, а саме:

- Регіонального розвитку ЄС, який підтримує інвестиції в країни ЄС;
- Згуртованості ЄС, який підтримує фінансуванням проекти з транспорту і довілля країн ЄС;
- Так званим «інструментом структурної політики для країн-кандидатів у ЄС», який підтримує фінансуванням розвиток транспортних мереж і вдосконалення інфраструктури по захисту навколишнього середовища.

Крім того, ГДРП ЄС відповідає за діяльність:

- Фонду солідарності ЄС, який надає фінансову допомогу країнам ЄС при катастрофах природного і техногенного характеру;
- Групи віддалених регіонів ЄС, яка надає фінансову допомогу щодо пом'якшення несприятливих умов у цих регіонах;
- ЄС за вкладом у Міжнародний фонд щодо Ірландії, який спільно з програмою PEACE, реалізованої в рамках Структурного фонду ЄС, спрямований на досягнення миру в Північній Ірландії.

Мета ФСЄС – надавати фінансову допомогу країнам ЄС і країнам-кандидатам в ЄС при катастрофах природного і техногенного характеру, якщо прямих збиток, заподіяний ними, становить понад 3 млрд. євро в цінах



2002 р. або 0,6% валового національного доходу країни. Країни ЄС, сусідні з постраждалою країною, чи країни-кандидати в ЄС, які постраждали від цієї ж катастрофи, теж можуть отримати допомогу, навіть якщо заподіяна ним шкода не досягла вищезазначеного порога.



Рис. 3. Взаємодія структур ЄС при реагуванні на природні й техногенні катастрофи і евакуацію громадян ЄС при кризах

У виняткових випадках кошти ФСЄС можуть застосовуватися при великомасштабних катастрофах, коли заподіяні серйозні руйнування економічної стабільності одному з регіонів Європи та порушена життєдіяльність величезного числа громадян ЄС. При таких катастрофах КЕС приймає рішення щодо надання фінансової допомоги конкретно в кожному окремому випадку.

Фонд Солідарності ЄС має річний бюджет близько 1 млрд. євро. Одна третина цієї суми повинна залишатися на 1 жовтня кожного року, для покриття непередбачених потреб, які можуть виникнути до кінця поточного року. У виняткових випадках або якщо ресурсів до кінця поточного року залишається недостатньо, цей дефіцит може бути покритий за рахунок бю-

джету ФСЕС наступного року. Розмір суми для покриття такого дефіциту становить 7,5% (близько 75 млн. Євро).

ФСЕС доповнює фінансові витрати країн ЄС при проведенні надзвичайних операцій з:

1) оперативного відновлення об'єктів інфраструктури в галузі енергетики, питної води, каналізації, транспорту, телекомунікацій, охорони здоров'я та освіти;

2) забезпечення тимчасовим житлом і надання послуг першої необхідності постраждалому населенню;

3) забезпечення захисту культурної спадщини та інфраструктури;

4) очищення зони НС.

Країна ЄС звертається за фінансовою допомогою в КЄС протягом 10 тижнів після перших руйнувань. КЄС розглядає звернення постраждалої країни і при визнанні обґрунтованості звернення, пропонує бюджетним структурам ЄП та Ради ЄС активувати ФСЕС для виділення запитуваної суми. Після отримання позитивного рішення ЄП та Ради ЄС, КЄС підписує угоду з країною ЄС, яка запитує допомогу, і провадиться необхідне фінансування.

Країна ЄС, яка запитує допомогу, повинна організувати взаємодію з ФСЕС, негайно направити це фінансування на заходи з ліквідації катастрофи і відповідати за їх цільове використання. У випадку, якщо країна ЄС, яка запитує допомогу, протягом року повністю не використала виділену фінансову допомогу, то вона повинна повернути залишки КЄС.

Робота ФСЕС в 2004 р. була перевірена палатою аудиторів, яка вказала на необхідність подальшого вдосконалення цього інструменту ЄС, особливо в області оперативного виділення коштів країнам-бенефіціарам, критерію прозорості для мобілізації коштів і посилення моніторингу за їх використанням.

Це послужило підставою КЄС для прийняття 06.04.05 р. пропозиції «Про новий регламент ФСЕС» COM (2005) 108 final.

**Висновки.** Розглянувши структуру і завдання основних інтеграційних інститутів ЄС по боротьбі з катастрофами природного і техногенного характеру, можна зробити наступні висновки:

1. Основні інтеграційні інститути ЄС мають у своєму складі спеціалізовані структури по боротьбі з катастрофами природного і техногенного характеру, підкреслюючи життєву важливість даної області в діяльності Співтовариства.

2. На рівні ЄС створена достатня кількість різних структур, що відповідають за питання боротьби з катастрофами природного і техногенного характеру, які дозволяють ефективно вирішувати системні питання цивільного захисту Співтовариства та надання надзвичайної гуманітарної допомоги.

3. Завдання та сама структура цих спеціалізованих організацій постійно вдосконалюється відповідно до сучасних викликів і загроз.

Однак необхідність узгодження всіх документів між спеціалізованими організаціями основних інтеграційних інститутів, а також з країнами ЄС,

призвело до природного створення складних і тривалих бюрократичних процедур при прийнятті рішень, що істотно позначається на оперативності при виконанні практичних заходів щодо боротьби з катастрофами природного і техногенного характеру.

### Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Європейської КОМІСІЇ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu>.

2. Регламент Ради ЄС «Про гуманітарну допомогу» від 20 червня 1996 р [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1257:EN:HTML>.

3. Директива Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501/ЕЕС [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982L0501:EN:HTML>.

4. Директива Ради ЄС: «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501/ЕЕС» 87/216/ЕЕС [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987L0216:EN:HTML>.

5. Директива Ради ЄС «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про небезпечні аварії при деяких видах виробництва» 82/501 / ЕЕС» 88/610 / ЕЕС [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988L0610:EN:HTML>.

6. Директива Ради ЄС «Про контроль за аваріями з небезпечними речовинами» 96/82/ЄС [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996L0082:20081211:EN:PDF>.

7. Директива ЕП та Ради ЄС «Про поправки до директиви Ради ЄС «Про контроль за аваріями з небезпечними речовинами» 96/82/ЄС» 2003/105/ЄС [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0097:0105:EN:PDF>.

8. Рішення Ради ЄС 2012/2002 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C>J:L:2002:311:0003:0008:EN:PDF>.

## ABSTRACTS

---

**Akhmedova O. O.**, PhD in public administration, researcher of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"POSSIBILITIES OF USAGE OF INTERNATIONAL EXPERIENCE OF  
STATE REGULATION IN THE SPHERE OF TOURISM IN UKRAINE"

**Problem setting.** Nowadays there is an extremely unfavorable situation in the tourism sector in Ukraine not only as a result of the ATO and temporary occupation of Crimea and some territories of Donetsk and Luhansk regions, but also due to the inconsistent policies of the state authorities and inefficient activities of Executive bodies. Developed countries have accumulated vast experience in the field of state regulation of the tourism industry and this experience is to be used in Ukraine.

Thus, there is a need in this country to build a system of effective state regulation of tourism that would be based, on the one hand, on modern achievements of the most developed countries, and on the other hand would suit the real needs and opportunities of our society.

**Recent research and publications analysis.** The basis of this study is the theoretical and methodological principles of organization, public administration, and state regulation of the tourism sphere which are developed in the works of famous scientists.

**Paper objective.** The main purpose of the article is to review international experience of the state regulation of the tourism development and possibilities of using certain models in Ukraine with the purpose of formation of effective mechanism of state regulation in the sphere of tourism.

**Paper main body.** Two approaches to the state regulation of the tourism sphere and contemporary models of its development have been analysed. Analysis has shown that success of tourism development directly depends on how this industry is treated at the state and government level, in what way it is supported or not supported by the state, what is the holistic and integrated vision of the industry in the general strategy of the country promotion.

**Conclusions of the research.** There are two the most appropriate models of the state regulation of tourism sphere that can be proposed to be used in Ukraine. The first one is "European" (mixed) model. Ukraine has already made a step towards Europeanization of tourism and has to remain focused on the selected direction. In this case the Department of tourism, created in the framework of the Ministry of economic development and trade of Ukraine, needs to be expanded and granted with appropriate authority to form and implement the strategy

of tourism development.

The second model (Keynesian), which is more rigid than the previous one, presupposes the creation of a separate Ministry of tourism. The regulation and management of such great tourism potential like Ukrainian should be carried out centrally, through a separate state body. Such countries as Turkey, Tunisia, Egypt, Malta, and Croatia, which lead in the provision of tourism services and hospitality, have achieved success in a short term through the powerful Ministries of tourism.

---

---

**Alieva P. I.**, methodist of the international relations department and training of foreign citizens, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"THE ANALYSIS OF THE NATURE OF "PUBLIC EDUCATION POLICY"

**Problem setting.** The system of education was always in the centre of special attention all over the world, and this attention in different social and economic, and social and cultural conditions fulfils social commissioning for personality formation. That is why, the great attention of the state to the system of education is the result of the development of social commissioning for the formation of personality of certain type, and the state controls it by means of the public education policy.

**Recent research and publications analysis.** There are many definitions of the "public education policy" term in the scientific literature.

Thus, the significant contribution into and the analysis of the meaning of the notion of "public education policy" was made by many native scientists and foreign specialists, including A. Adamskyi, V. Andrushchenko, P. Brown, V. Darmanskyi, D. Dzvinchuk, V. Zhuravskyi, V. Kremen, V. Luhoyi, S. Nikolaienko, V. Ohniviuk, L. Pall, N. Protasova, J. Hallak and others.

However, despite the number of carried out researches, the more detailed analysis of the public education policy and the meaning of the notion remains topical and requires further study.

The notion of "public education policy" was analyzed. The task, the subjects and the main peculiarities of the public education policy of Ukraine were examined.

**Paper objective.** The objective of the paper is the determination of the meaning of the notion of "public education policy", the defining of the ways of improvement of the state policy in the field of education and the stages of formation of the public education policy. It was also necessary to prove that the education policy is an efficient instrument of influence of the state on the system of education.

**Paper main body.** The public education policy is defined as the most important component of the state policy, the instrument for the guarantee of the fun-

damental human rights and freedoms, for the increase of the rates of social and economic, and scientific and technical development, the humanization of society, and the growth of culture. Based on the public consent, it establishes the fundamental purposes and tasks of education development, and guarantees their implementation by way of coordinated actions of the state and the society. However, the previously mentioned notion may be considered more precisely as the aggregate of purposes and tasks, which are practically implemented by the state and the authorities in the field of education, as well as the measures taken in this process.

**Conclusions of the research.** The public education policy is the activity of the state and its institutions, local authorities in the area of legislative, financial, organizational support of educational branch functioning and development; the subsystem of the nationwide policy, which includes the aggregate of the determined system of purposes, tasks, principles, programs and main directions of activity of the educational authorities directed at the organization of research and methodology development of education.

---

---

**Andreyev S. A.**, PhD in public administration, doctoral student of the faculty for globalistics, eurointegration and national security management, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"THE FORMATION OF INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES FUNCTIONING IN UKRAINE AS THE ENTITIES OF CIVIL PROTECTION IMPLEMENTATION"

**Problem setting.** Generalization and analysis of the experience of the developed foreign countries in formation and functioning of national systems for counteraction to emergency situations of man-caused, natural and the other character show that local self-governments (LSG) in the democratic states with high level of social, economic, political, scientific, and technical development play an increasingly important role in planning and implementation of civil defense and civil protection measures.

In the light of the above, and also that institutional bases of the unified state system of civil protection of Ukraine functioning are not still created finally, the research of the questions connected with features of formation of LSG as the entities of civil protection implementation is actual both with scientific-theoretical, and from the practical point of view.

**Recent research and publications analysis.** In the former Soviet Union the perspective directions of development of the state systems of civil defense and the guarantee of civil protection, questions of improvement of their tasks, functions, forms and methods of work, transformation of organizational structures, etc. con-

stantly stay in sight of scientists, such as V. Akimov, V. Vladimirov, Y. Vorobyov, N. Dolgin, L. Zhukova, N. Klimenko, S. Kuznichenko, S. Mosov, O. Ostroverkh, V. Petkov, B. Porfiryev, A. Romin, M. Faleev, V. Fedorenko, G. Fedulov, A. Filipenko, R. Tsalikov, L. Shevchenko, Y. Shpakovskiy) and others.

**Paper objective** is to analyze the process of formation of the institutional foundations of the local self-government activities in Ukraine as guarantors of civil defense.

**Paper main body.** The Law of Ukraine «About Civil defense of Ukraine» from 03.02.1993 No. of the 2974-XII in which civil defense of Ukraine was defined as state system of governing bodies, forces and the means, created for the organization and guarantying the protection of the population from consequences of emergency situations of man-caused, ecological, natural and military character was the first special act adopted in independent Ukraine concerning civil defense.

The Cabinet of ministers of Ukraine the resolution № 299 from 10.05.1994 «About the adoption of Provision on Civil defense of Ukraine» which, first, allocated the heads of executive committees of Councils of People's Deputies with the status of the chief of civil defense at the appropriate administrative-territorial level was accepted, and, secondly, fixed norm that in the cities, areas in the cities (except Kiev and Sevastopol), settlements and villages the management of civil defense is carried out by executive committees of the relevant Councils of People's Deputies.

The Law of Ukraine «About the legal basis of civil protection» from 24.06.2004 No. of the 1859-IV carried local government authorities to the category of local governing bodies of civil protection.

The most important milestone on a way of formation of the Ukrainian state system of counteraction to emergency situations was acceptance 02.10.2012 the Code of civil protection of Ukraine (The Code of CP).

Part 2 of the Art. 19 of the Code of CP “Responsibilities of Council of Ministers of the Autonomous Republic Crimea, local public administrations, and local governments in the sphere of civil protection” contain 30 positions of responsibilities of LSG in the sphere of civil protection. Besides, this list is not exhaustive, as in par. 3, pt. 2, Art. 19 of the Code of CP need of providing LSG of implementation of other responsibilities for the sphere of the civil protection, provided by the present Code and other acts is fixed.

So, for example, one of the main objectives of LSG is implementation of civil protection in the respective territory.

The analysis of functions and responsibilities in the sphere of the civil protection, legislatively assigned today on LSG, shows that they act at the appropriate administrative-territorial levels as the main entities of public administration in the specified sphere.

Today Ukraine is in process of formation of effective institutional model of functioning of the state system of counteraction to emergency situations, in particular in the course of search of effective mechanisms of differentiation of func-

tions and powers, the rights and duties in the sphere of civil protection between the central and local executive authorities and LSG.

**Conclusions of the research.** Throughout the contemporary history of the independent Ukrainian state (1991–2016) the steady tendency to decentralization of public administration in the sphere of civil protection implementation that proves to be true successful legislative attempts of gradual, methodical delegation by the state to LSG with the increasing responsibilities in the specified sphere is observed.

In this regard, for Ukraine real scientific and practical interest represents studying and the analysis of progressive experience of formation and ensuring effective functioning of the state systems of civil defense and analogues in the developed foreign countries, including the countries of Western and Eastern Europe on what it is necessary to concentrate attention at carrying out further scientific researches in this area.

---

---

**Borodin O. D.**, post-graduate student of the department of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"WORLD EXPERIENCE OF STATE INFLUENCE ON THE ECONOMY"

**Problem setting.** State regulation of the economy covers all aspects of social reproduction. The state should regulate the process of economic restructuring in accordance with the main purpose of market relations – increase the material welfare of the population. State intervention in the economy is one of the most controversial issues in economic science. Today, the global economic crisis has once again exacerbated the issue and made both economists and politicians to search for new ways and methods of regulation of economy that would lead them out of crisis. Thus at the present stage of development of market relations is especially necessary to take into account the world experience of state regulation of economy the reforms of material production, financial the property market, labour market, and the like.

**Recent research and publications analysis.** Problems of state regulation of the economy covered in the work of both foreign and domestic scientists. A significant contribution to the study of peculiarities of state influence on economic relations made by scholars namely: A. Botchaev, Zh. Debre, K. Errou, E. Klimov, P. Krush, H. Litvintseva, D. Luk"yanenko, I. Maksymenko, I. Mykhasyuk, Dzh. E. Styhlits, A. Shastitko, E. Shmatkova, L. Yakobson, and others. However, many theoretical and practical issues of open issues remain not enough from the point of view of complexity and systematicity that gives grounds to assert the relevance of studying of foreign experience of state regulation of economy.

**Paper objective.** The purpose of this article is generalization of foreign ex-



perience of state intervention in the economy from the point of view of economic history, and consideration of areas of application of this experience in Ukraine.

**Paper main body.** Economic inefficiency is inherent not only market mechanisms and state interference in the economy; there are General features of economies of different countries, as many of them are developed in parallel and in a single global economic space but at different stages of economic history must take into account the specifics of a country at this stage of historical development of most countries, government intervention carries the main load in the maintenance of economic growth, as the economy in the state itself to regulate; the state can be considered cost-effective only when the country remains an opportunity for the effective functioning of any type of entrepreneurship within the existing economic legislation.

**Conclusions of the research.** From the study we can draw the following conclusions:

- with the intensification of government intrusion into the economy one way or another, ultimately, connected to all the most important socio-economic and political achievements of the current leaders of the world economy;

- modernization of the peripheral countries, their pullups to the leaders of the world economy requires the modernization of the institution of the state, the reorganization and improvement of its functions, streamlining of management structures. However, delaying reform of the state is threatened with serious losses, which, ultimately, may lead to stagnation of the economy. When it comes to transition economies, market transformation crucially depends on the state.

Despite all the differences, due to the specifics of each individual state with the evolving system, based on their socio-economic modernization based on the ideas of liberalism. Nevertheless, in reality freedom cannot be infinite, because without a clear legal framework and reasonable limitations, it does not lead to market democracy, which provides for the system of checks and balances, and to permissiveness and chaos.

---

---

**Colenov O. M.**, PhD in public administration, senior lecturer of the department of fire and rescue training, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE ESSENCE OF ENVIRONMENTAL POLICY IN THE CONTEXT  
OF STATE ADMINISTRATION"

**Problem setting.** The problem of the environmental protection and the guarantee of the high level of environmental safety is the factor, under the influence of which more and more countries form and implement the nationwide and

territorial policy.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and methodological problems of the state environmental policy were studied by V.Andronov, O. Veklych, I. Drahan, and others.

**Paper objective.** The determination of the environmental policies as an object of state influence is currently short of consistency. That is why the complex research of the national and foreign works in this direction is the objective of our article.

Paper main body. Native theorists and practitioners have different approaches to the definition of the essence and the content of the state influence directed at the solution of environmental problems of the society. Thus, according to the Strategy of Ukraine's State Environmental Policy for the Period until 2020, the task of the state environmental policy is to meet the increasing needs of the population in the natural environments in order its structure, quality, and processes and functions stability not to become worse and to meet people's needs. The Law of Ukraine "On Environmental Protection" determines that our state implements the state environmental policy directed at the maintenance of environment safe for the existence of animate and inanimate nature, the protection of life and health of the population from the negative influence of the environment, the achievement of the harmonious interaction of society and nature.

We consider that the state environmental policy is the system of the legislatively stipulated purposes and measures for all levels of authorities and in all fields of public life concerning the provision of the efficient and environmentally safe economic management, the high-performance and balanced nature management, the creation of favourable conditions for the guarantee of human health, the maintenance and the restoration of the environment and the natural-resources potential of the country.

**Conclusions of the research.** Thus, the basis of the state environmental policy under the conditions of the European integration purposes of Ukraine shall be the legislatively stipulated obligation to take into account the ecological effects during the adoption of administrative decisions, during the development of documents containing the policy principles of the state, branch (sector), regional, local and object development.

The healthy environment is as important for a person, as the material and spiritual needs. It is important to understand and accept the new value orientations, meaningful aims, to create the new image of a person: in contrast to a consumer – it should be a person humane towards nature. Without this global evolution of the relations in the system "Person - Ecology" (and this is the main task of all the levels of the system of state administration), all the measures of political, economic, social, and scientific and technological nature shall not be significant and shall not become the serious obstacle for the ecological catastrophe threatening humanity.

**Degtyar A. O.**, doctor of public administration, full professor, head of department of management and administration of Kharkiv state academy of culture, Ministry of culture of Ukraine, Kharkiv,

**Bubliy M. P.**, PhD in public administration, associate professor, associate professor of personnel management and labour economy department, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FEATURES OF PERSONNEL MANAGEMENT IN ORGANIZATION  
DESIGN ACTIVITIES"

**Problem setting.** Today has become a popular professional project management in all its constituent parts. Great importance is given to both internal and external environment. The internal environment is primarily the personnel that carries out actions on realization of the project. Personnel plays a key role in the project, the staff determines temporal and qualitative characteristics of the project. The experience of project implementation shows that, only prepared by forming a project team, to ensure planned results. The management has difficulties with planning and adequate risk assessment of the work of the project Manager and the project team.

**Recent research and publications analysis.** Issues of personnel management in the project organization of activity dedicated to many scientific papers, both domestic and foreign. The development of the theoretical foundations of personnel management have been elaborated in the works by many well-known Ukrainian and foreign scholars, namely: A. Aryef'yev, A. Bazhenov, S. Bushuyev, A. Kibanov, I. Mazur, V. Morozov, M. Novikova, O. Pozhar, V. Polovinko, V. Shapiro, F. Khmil' and others. Paying tribute to their scientific developments on this issue, it should be noted that investigations in the field of personnel management in organization design activities have a General scientific meaning and are more descriptive in nature. One of the reasons for this kind of research is the lack of effective, science-based approach and a method that would take into account the social nature of personnel management.

**Paper objective** is to find out the peculiarities of personnel management in organization design activities, the definition of object, subject and functions, as well as providing suggestions for improving this process.

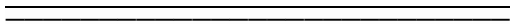
**Paper main body.** Subjects of personnel management, which are directly involved in project activities, can be the project team leaders (direct project managers), heads of structural subdivisions, employees of which are included in project work on a temporary basis the services of personnel management. We highlight the key features of the subject of personnel management in the conditions of project-oriented work organization, they are as follows:

- The uniqueness of the result of the project. Understanding what are the characteristics of staff needed to create a unique result to achieve the goal. The need to gain experience and unique knowledge;

- Given the limited time. The subject should clearly plan the workload of staff, to be able to send and share the load of the personnel from the point of view of efficiency of use of available knowledge, abilities, skills. Must quickly "turn" the multidisciplinary working group into a single team;
- Effective use of limited resources. Role of load in the team may vary depending on the life cycle of the project. You must use your existing knowledge and skills of the staff, directing them to the correct project where the use will be as effective as possible;
- The result with the required quality. The subject must be able to determine risks in the areas of personnel, their time to adjust and to take measures to limit the impact on the project.

The object of personnel management the project organization is not so much the staff of the organization in the most generalized sense, how many personnel with specific skills, knowledge, abilities, are able to participate in the project.

**Conclusions of the research.** Thus, management personnel in the project organization activity is altered compared to the traditional system of personnel management is not only informative. New characteristics are becoming basic elements of the personnel management system: object, subject and composition of the backbone functions. Changing role of HR management in the conditions of project-oriented work organization. In addition, the functioning of the HR management system is undergoing change, change the role and importance of each function of personnel management. Thus, the features of the personnel management system from the point of view of structure and function allow us to conclude that personnel management is modified significantly in project forms of work organization.



**Degtyar A. O.**, doctor of public administration, full professor, head of the management and administration department, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv,

**Goncharenko M. V.**, PhD in public administration, associate professor of economic theory and finance department, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
 "THE DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE ELECTRICITY  
 SECTOR REFORM IN UKRAINE"

**Problem setting.** One of strategic tasks of developing the national economy in Ukraine and strengthening the basis for the country's economic growth is accomplishment of profound quality transformations in the energy sector and putting into practice an effective energy policy with the help of the appropriate mechanisms. An urgent task of the state energy policy on the way to the said transformations is solving the problem of the Ukrainian energy markets improve-

ment and introduction of effective mechanisms for their regulation by the state in compliance with the international practices.

**Recent research and publications analysis.** Issues of the energy industry reform have been explored by such scientists as S. Biedin, D. Drozhzhyn, V. Kalchenko, B. Slupskyi, O. Sukhodolia, Ya. Shpak and others. At the same time, analysis of electricity sector as a state-regulation object and the lines of its reforming need further research.

**Paper objective** is definition of state policy directions for the electricity sector reform in Ukraine.

**Paper main body.** Over the years of the acting model of the wholesale energy market functioning, the basis for market relations in electric power industry has been laid, and a number of positive results have been achieved, in particular:

- a regulatory legal environment has been created and put into operation laying the foundation for further development;
- a basis for competitive relations in the field has been formed;
- the unified energy system of Ukraine has been preserved, and conditions for a balanced market of electricity production and supply have been provided;
- a transparent system of electric energy purchase and sale as well as that of pricing and payments have been introduced which allows an effective control over the wholesale market's activity.

However, there still exists a necessity to shift to a more efficient and consumer-oriented model of the energy market.

In world practice there are different directions of reforming the electricity to a more efficient and competitive industry, in particular by:

- privatization;
- restructuring of the industry;
- liberalization or deregulation.

**Conclusions of the research.** Taking into account the world experience ways to reform the wholesale electricity market in Ukraine are substantiated. The priority areas are defined, among them the transition to a model bilateral contracts with the balancing market, privatization of energy, improving procedures of prices and tariffs setting. As the direction of further scientific research in this area it takes on a special urgency to develop new mechanisms for investment in the electricity sector.

---

---

**Degtyar A. O.**, doctor in public administration, full professor, head of the chair of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv,

**Sobol R. G.**, PhD in public administration, associate professor of the chair of economic theory and finance, KHI NAPA attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"INSURANCE, AS A MECHANISM OF DIMINISHING OF RISKS IN  
THE PROCESS OF GOVERNMENT CONTROL"

**Problem setting.** A risk concept has a very important value in government control. It associates with understanding danger, threat, unreliability, ardour, vagueness, uncertainty, to the loss in the process of making a decision in government control. Similar practices are valuable for Ukraine, that stipulates actuality of this research.

**Recent research and publications analysis.** Numerous attempts to formulate theoretical determinations of essence and maintenance of concept of risk and insurance are known in literature, among them there are such authors, as M.M. Aleksandrova, V.D. Bazilevich, D.P. Bilenchuk, P.D. Bilenchuk, O.M. Zaletov, N.I. Klimenko, E.S. Grebenschikov but other.

**Paper objective.** The purpose of this article is an exposure of problems and prospects of development of the article of insurance, as to the mechanism of diminishing of risks in the process of government control in Ukraine. For achievement of this purpose the followings tasks were put: to conduct the analysis of determination of concept «risk»; to find out the features of intercommunication of insurance and government control; to find out principles in obedience to which the mechanism of diminishing of risks operates in the process of government control.

**Paper main body.** An initial step on the stage of analysis of risk is a study of situation from point of possibility and reasons of his appearance in the subject of government control – risk transmitter. Different reasons which de bene esse can be divided into external and internal influence on appearance of risks. External reasons, as a rule, hatch from the terms of environment, location of subject of government control on certain territory, to the state of preventive infrastructure. A subject does not have a considerable influence on external reasons. Internal reasons – it the state and kind proper to the property subject, character of technology of acceptance of administrative decisions or other activity, and also state of the personal funds of safety (warning of risks).

Important enough internal reason is a degree of awareness of government control a subject or by other transmitter of potential risk of final possible consequences of appearance of risk. Subjective attitude toward a risk can be dual: negative or positive.

Negative attitude toward a risk means him complete or partial ignoring. Such position of adjusting subject in an insurance theory is characterized concepts: to the aversii risk and often enough exactly it is reason last.

**Conclusions of the research.** Consequently, by facilities of high-quality analysis must be found out the negative consequences of risk in the sphere of administrative activity of subject of state administration. Yes, the risk of fire can find out the consequences in the field of technological process, state administration, to economical and in social. However there is it in a certain sequence.

Complex diagnostics of risks is considered enables to trace not only their development and spheres of distribution but also negative consequences of such risks, that their cross-coupling and piling up. With the purpose of the this considerable on a volume job processing it follows to attract the most various information generators and utilize the most perfect methods of qualifying analysis of risks in the system of government control.

---

---

**Dreval Yu. D.**, doctor of public administration, professor, professor of department of occupational safety and technogenic and ecological safety,  
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"MECHANISMS OF CONFLICT MANAGEMENT IN PUBLIC RELATIONS"

**Problem setting.** The article is devoted to functional features of organizational conflicts. One of the important features of organizational process is a conflict interaction. This fully applies to the collective of public service, which is characterized by a complex set of conflict interactions of various directions.

**Recent research and publications analysis.** The issue of organizational conflict is increasingly debated in the pages of modern literature. Today the approach, according to which organizational conflict is interpreted exclusively as «pathology» of civilized social relations, seems finally overcome. However, the problem of motivating factors of conflict interaction in organizations remains not completely clear. For example, there still is a relatively widespread tendency to transfer the core of organizational conflicts to the environment.

**Paper objective.** The objective of the article is processing of the structure of the mechanisms of conflict management in public service institutions.

**Paper main body.** Conflict is diagnosed structurally and functionally, as a static state and dynamic process. And all this is directly related to motivation and resolving organizational conflicts. The nature of conflict interaction in organizational environment is determined by several significant factors. First it is necessary to allocate the nature and direction of organizational culture, defined as a kind of corporate «microclimate». The basic conflict in this environment relates to varying explication and interpretations of social interaction in the process of achieving a common goal. The main types of organizational (administrative) conflicts are: interpersonal, intergroup conflicts and complex conflicts by the criterion of «personality» - «group».

However, the institutions of public service seem to be an optimal environment for using different coordinating and regulatory mechanisms of conflict management. Conflict management in public service organizations marked by a harmonious combination of methods and approaches, as well as the features of their

security and implementation. First, according to our estimates, due attention should be paid to the socio-cultural, social communication, value orientation, legal, organizational and innovative mechanisms.

Exactly on the basis of introduction of effective mechanisms it seems possible to choose general approaches, define various forms and models, create a favorable psychological climate, use specific technologies and tools for conflict management in the organization.

**Conclusions of the research.** Thus, the management of organizational conflicts through the mechanisms is determined by a number of positive qualities. The article emphasizes the importance of the mechanisms in the sphere of occurrence and resolving conflicts in public service institutions. The emphasis is made on the specific mechanisms of conflict management, which should cover all manifestations and stages of conflict interaction.

---

---

**Glukha V. V.**, PhD in public administration, researcher of the scientific department on problems of management in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"THE PRINCIPLES OF "EUROPEAN REGIONALISM" IN THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AND EDUCATION OF UKRAINE"

**Problem setting.** European integration of Ukraine is the way of modernization of economy, overcoming technological backwardness, creation of new workplaces, increase of competitiveness of domestic commodity producers, attraction of foreign investments, appearance on global markets, and in particular the EU market.

The problem of the construction of the effective system of regional administration in Ukraine shall be considered in the context of its course of European integration based on the experience of the European Union as regards the implementation of the regional policy and the solution of the problems of the regional development.

**Recent research and publications analysis.** The ways of the development of "European regionalism" became the subject of researches made by many native and western scientists, including D. Alen, V. Bakumenko, Z. Balabaieva, V. Vakulenko, H. Voles, V. Vorotin, I. Hrytsiak, M. Dolishnii, V. Keretsman, T. Larsson, M. Lendiel, S. Romaniuk, V. Chuzhykov, L.G. Sharp, and others.

**Paper objective.** The objective of the paper is the substantiation of the appropriateness of the development of "European regionalism" in the organization of the system of state administration of Ukraine, using the comparative analysis of the



peculiarities of regional processes taking place in European countries and in Ukraine; the determination of such principles of “European regionalism”, which are acceptable for their adaptation in the system of regional administration in Ukraine.

**Paper main body.** The problem of the construction of the effective system of the state administration of Ukraine at the regional level shall be considered in the context of its course of European integration, based on the experience of the European Union as regards the implementation of the regional policy and the solution of the problems of the regional development. The study of the experience of the development of European regionalism and the formation of the intermediate (regional) level of administration in European countries is topical and useful for Ukraine experiencing the stage of the formation of the fundamentally new pattern of relations between the centre and the regions.

The introduction of the basic principles of European regional administration (decentralization and subsidiarity), taking the territorial sizes of Ukrainian regions into account, requires the clear definition of the instruments of their implementation based on the following principles: the conformity of the administrative entity with the object; the optimal correlation of functions of administration and control; the maintenance of specificity and target orientation of the state administration influence.

**Conclusions of the research.** The introduction of the principles of “European regionalism” into the existing system of regional administration of Ukraine requires the clear and substantiated determination of things in the current system of regional administration, which need optimization, and what attention should be paid to the development of the administrative institutions construction strategy for it to be adapted in the national context with the support at the highest level of administration.

---

---

**Grigorenko N. V.**, lecturer of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,

**Lyashevskya O. I.**, PhD in public administration, associate professor of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"MANAGEMENT DECISION MAKING IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICES IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION"

**Problem setting.** In the management decisions formation information processes are playing determinant role. Timely receiving, processing and transmission of reliable and sufficiently complete information gives an opportunity for well-reasoned management decision making, internal and external system connec-

tions improving and, consequently, in most cases acceptable effectiveness of management decisions ensuring. The e-services introduction in the sphere of civil protection will permit largely to improve the quality of public services and to reduce costs for both applicants and performers of this services. Meanwhile, a significant cost reduction is possible only in the way of creation of qualitatively new decision-support system of public services in the sphere of civil protection.

**Recent research and publication analysis.** Special attention to research of management decision making in the system of public services is paid not only by native experts, but also by foreign researchers, such as V.D. Bakumenko, A.O. Degtyar, N. Meninh, G.M. Ustinova, A.N. Yurtayev and the others.

**Paper objective.** To identify the benefits of decision-support system implementation in terms of information distributed arrays of public services in the sphere of civil protection.

**Paper main body.** The important line of the system of public services in the sphere of civil protection reformation is management decision-support system improvement. Research has proved that the most advisable is management decision-support system application in terms of information distributed arrays (that is inherent to civil protection authorities activity). Decision-support system, that functions in terms of information distributed arrays, contains no information provided to decision maker. This information gathering, its actualization and storage is vested to external organizations that create and operate their own information systems, and pass the necessary information to the system only in the case of information gathering for the particular decision. The reason for provision of this information is request and order of information communication, that is approved by members of information exchange.

The information support of the system that functions in terms of information distributed arrays are algorithms for performing the requests (appeals) to independent sources (organizations or information systems) for specific information while providing concrete decision-making process. Allowed information has composition and format which are approved by members of information exchange. These features of management decision-support system that functions in terms of information distributed arrays specify planning necessity of development process taking into account the following main factors:

- the informational needs of system users, which include the priority one or another decision-making processes and information composition requirements for decision-making;

- availability of certain information that is necessary for decision-making in electronic form;

- the costs for automation of the processes of specific information receipt from different organizations and information systems in which this information is stored, updated and processed;

- limited resources for creation of the information system that functions in terms of information distributed arrays.

**Conclusions of the research.** Thus developed approach and complex of models allow to optimize configuration of decision-support system of public services provided by civil protection authorities at the expense of building qualitative information support for this process.

---

---

**Holenishcheva Y. Yu.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FEATURES OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC INVESTMENT POLICY IN DIFFERENT COUNTRIES"

**Problem setting.** At the present stage of development of Ukraine's economy the most important direction of state investment policy is to achieve a favorable investment climate in the country and further incentives for foreign direct investment in the economy.

Analysis of state investment policy conducted in emerging economies, indicates that it is generally not limited to the creation of the general conditions of investment activities and involves the active role of the state to establish a system of long-term financing of the economy.

Many countries, including the EU countries, although foreign countries to impose stringent requirements on minimizing government intervention in the economy, most are active protectionist state policy. This is because the decision of a number of investment targets set by the state, will inevitably require such intervention.

State financing of the economy abroad by using various, including program-targeted methods and distributed to various sectors, which use different types of specialized state financial institutions.

**Recent research and publications analysis.** Consideration of public investment policy devoted scholars such as L.V.Gotsulyak, John. Koppert, Y.D. Prytyka, V. Gort, V.M. Heyets, O.A.Kolodizyev, J.A.Soltys, G.V. Markov, F.P Tkachyk and others.

**Paper objective.** The purpose of this article is to study the experience of public investment policies of countries with different economic development.

**Paper main body.** Exodus Ukrainian economy from the investment crisis is now largely in the country hampered by the lack of necessary volumes of internal resources for savings.

In order to change the situation and improve the welfare of our country need to study the mechanisms of implementation of the state investment policy developed economies.

The process of developing a national investment policy is increasingly fo-

cused on new development strategies. Most states seek to attract and encourage foreign investment to strengthen productive capacity and sustainable development. However, many countries now strengthen the rules regulating foreign investment.

Measures of state policy on foreign investment must meet the scale and directions of market transformation. It is necessary to consider a set of internal and external, subjective and objective factors is possible only if an effective system of state regulation and appropriate scientific methods and fundamental support.

The most interesting in terms of investment regulation seems to experience around the world. These countries, economic development strategies which could now serve as a good example for the Ukrainian state.

**Conclusions of the research.** Thus, in these foreign countries, as well as Ukraine, the ongoing investment policy and its regulatory support exercise a strong influence integration processes taking place lately in the world. This is a similar sign in the regulation of investment activity in Ukraine and in foreign countries. However, there are some differences that Ukraine should be taken into account for the formation of effective investment model state. For example, in the United States, Ukraine could borrow strict control system investment; Japan - legibility to potential investors; France – a policy invested in risk reduction funds of funds; UK - effective preferential policies; Germany - a system of "prior notification of power and so on. This would allow Ukrainian state most successfully integrate into the global economy and take its place among export-import turnover in the world. A single political and economic course in the field of foreign investment, which is used in all the above aforementioned developed foreign countries, and at all has become such a "template" for Ukraine to establish an effective system of investment legislation, and hence in the national regulatory provision should be made timely adjustments to existing forms and mechanisms of regulation, adequate modern developed market economy.

---

---

**Ivashova L. M.**, doctor of public administration, professor, department of public administration and customs, University of customs and finance, Dnepropetrovsk,

**Shatrova K. I.**, post-graduate student, department of public administration and customs, University of customs and finance, Dnepropetrovsk

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"IMPACT FEA INDICATORS ON THE DEVELOPMENT OF  
TRANSPORT-LOGISTIC SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF  
EUROINTEGRATION"

**Problem setting.** Ukraine's joining the World Trade Organization and signing the Association Agreement with the European Union cause the necessity

of modernization of the whole transport branch of the country for its further integration to the international systems, as well as the necessity of study of its (branch's) state administration aspects.

**Recent research and publications analysis.** The problems of formation of the transport and logistics systems were analyzed by D. Bowersox, D. Kloss, D. Lambert, Ye. Krykavskiy, M. Malskiy, V. Shchelkunova and others. However, the more intensive European integration of Ukraine raises the new problems of the development of the transport and logistics relations and requires the further scientific researches.

**Paper objective** is to determine the influence of external economic indices on the development and the effective use of the transport and logistics system of Ukraine, and to define the main factors favouring its integration to the European transport and logistics system.

**Paper main body.** Expanding the geography and the structure of international trade requires a corresponding development of transport and logistical support. Especially this problem is actual for Ukraine, which is geographically located at the crossroads of international transport corridors. The main problems and proposals to improve transport and logistics system in Ukraine in terms of European integration highlighted in this article.

According to the study, the structure and dynamics of indicators of foreign economic activity suggested a multi-transport-logistical structure interaction of the transport process. Such interaction according to the authors is able to meet the needs of businesses in transportation. This will increase the efficiency of transport and logistics system, allow it quickly, and smoothly integrate with the corresponding European systems.

In general, based on the study found that, the best direction of the transport industry of Ukraine is the formation of multi-disciplinary and multi-function integrated transport and logistics system.

**Conclusions of the research.** According to the results of the study of indices of the structure and the dynamics of the foreign-economic activity, the multilevel transport and logistics structure of the transport process participants' cooperation was proposed. The proposed approach to the development of the transport and logistics system of Ukraine shall provide the following:

- the integration of the transport system of Ukraine to the international transport and logistics system;
- satisfaction of needs of the transport and logistics services' consumers at the expense of harmonization of their interests with the interests of all of the transport and distribution process participants;
- assistance in the implementation of the effective transport policy based on the efficient distribution of investment funds of the state and the private sector;
- creation of a flexible transport policy in different kinds of transport.

**Karpeko N. M.**, researcher of educational-scientific-production center,  
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"APPLICATION OF ECONOMIC MECHANISM  
OF STATE REFORMING OF SECONDARY EDUCATION"

**Problem setting.** Education is the most important factor determining the success of both the enterprise and the level of development of the country. As a result of the information revolution changing demands of society in the education system. Therefore, an adequate response to these requirements, adapting the education system to work in a postindustrial society. Entering the post-industrial society involves the creation of dynamically developing postindustrial comprehensive secondary education system, that will use modern methods and will pursue the goal of the future.

**Recent research and publications analysis.** Despite the fact that the problem of the study of organizational and economic mechanism of education in today's Ukraine is relevant, in the scientific literature of public administration represented a small number of works devoted to this problem. Most examines some aspects of the economic mechanism in higher education, and organizational and economic mechanism in general secondary education study usually only indirectly, within educational research.

**Paper objective** to analyze Application of economic mechanism of state reforming of secondary education in the process of reforming the industry.

**Paper main body.** The study of socio-economic nature of general secondary education acquires special relevance today, when not terminate discussions on reform (or upgrading) education system. They conducted among managers (not just the education system) and in academic circles.

The main differences concern the following areas of reform of the financial and economic mechanism of education as the introduction of the unified state exam, state individual financial obligations, change the status of educational institutions, the transition to normative financing and competitive procedure for placing the state order for training. The basic rationale of these problems lies in the plane of market relations. Speaking about the modernization of the financial and economic, organizational and economic mechanism, reformers actually offer to change the socio-economic mechanism of functioning of the education system.

**Conclusions of the research.** Thus, the analysis shows that the state must pay the full educational services, financing educational institutions. Given the increasing importance of global trends of budget financing of educational institutions should be developed primarily state education market. Necessary to consider that government funding was and remains the most important source of financing of the general secondary education.

**Khmyrova A. O.**, adjunet, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF EDUCATIONAL PROCESSES IN HIGHER EDUCATION INSTITUTES OF UKRAINE"

**Problem setting.** The peculiarities of modern public administration and its evolution are associated with changes in the political and socioeconomic systems.

**Recent research and publications analysis.** There is no generally accepted concept of public administration within the world and domestic literature, which is associated with different approaches to the solution of the organizational mechanism of state administration issue, namely its application in the educational processes. This topical issue has been the subject of researches of domestic and foreign scientists, such as Campo V.M., Marchuk V.M., Pawlowski R.S., Selivanov A.A., Sirenko V.F., Lukyanchikova N.P., Salishcheva N.G., Bitinas B.P., Bondarevskaya E.V.

**Paper objective.** The purpose of this article is to reveal the problematic aspects and to perform the detailed analysis of the organizational mechanism of state administration focused on the educational processes in higher educational institutions of Ukraine in order to establish the ways of their improvement at the state level.

**Paper main body.** At the present stage of formation of Ukraine the urgent issue is the state management and the educational process in higher educational institutions. The organizational mechanism for educational process in higher educational establishments of Ukraine is one of the important goals of public administration. The educational process is a purposeful process of interaction between teachers and pupils, the main point of which is a creation of conditions for self-realization of parties of this process. The goal of the educational process is the orientation of students for self-education, self-development, and self-realization.

**Conclusions of the research.** According to the studies, the educational work is carried out depending on the orientation of the University. Having analyzed the basic directions of educational work activity in different higher educational establishments of Ukraine in order to identify the differences in the organization of educational activities, having monitored their effectiveness and having assessed the creativity of activities within these directions we can state the following: at the proper time, the country had turned away from a particular ideology, and had lost almost a whole generation of young people who did not know where to apply their strength and abilities. Therefore, returning to the best historical traditions, the higher educational institution, in the process of education, puts first in students a sense of obligation, responsibility, patriotism, diligence, citizenship, respect for freedom and human right, love for the environment, family and homeland.



**Kovrehin V. V.**, PhD, associate professor, the first vice-rector, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"ECONOMIC MECHANISMS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF  
HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION"

**Problem setting.** To create real economic conditions for the development of higher educational institutions it is required to transform the current system of financing on the leftovers in the investment regime. Investment attractiveness of higher educational institutions is inextricably linked with the strategy of their innovative development. The strategy of innovative development of the universities under circumstances of limited financial resources can be achieved only through the mobilization of these resources and targeting their focus on supporting and stimulating of the "innovativeness" of teachers and administrative staff; implementation of innovative activity per se; the development of innovative potential of the higher educational institutions.

**Recent research and publications analysis.** The basis of our study is the theoretical and methodological principles of organization, public administration, forecasting and economics of education which are developed in the works of famous scientists.

**Paper objective** is the analysis of the economic mechanisms of innovative development of higher educational institutions.

**Paper main body.** From the perspective of the paradigm of innovation development research, the combined efforts of the different participators, involved in the implementation of innovations and innovative potential of the institution, form the internal aspect of innovative capacity of educational institution. The external aspect is determined by the nature of the legal, social and financial support of innovative processes and innovation potential of the whole system of higher education.

To solve the problems of this study that are related to the substantiation of the principles of financial support of innovative development of institutions of higher education, it is necessary to describe not only the characteristics of innovative activity but also the main types of educational innovations which provide such mode of development.

**Conclusions of the research.** Thus, the distribution of funds according to the directions of innovative activity is characterized as follows: higher educational institutions which have a significant share of own funds in the total appropriation prefer to direct them into the implementation of technical developments and then on the scientific support of the development of education and the implementation of new learning technologies. In our view, this trend does not meet the active strategy of innovative development for which it is preferable to proportionally allocate in all three directions because the main source of own funds for innovations, as a rule, is paid training which requires modern scientific and methodological support and technology of educational activities.



**Krasnikov E. V.**, head of 118 military offices, Ministry of defence of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"GENESIS AND STRUCTURE OF THE LEGAL AND REGULATORY  
FRAMEWORK OF THE STATE DEFENSE ORDER IN UKRAINE"

**Problem setting.** As of today, the armed aggression is committed on the territory of Ukraine, and its territorial integrity is violated. The security environment around Ukraine also remains difficult and dynamic.

The military potential of Ukraine as the aggregate of its economic, scientific and technical, moral and political, and military resources determines the level and the scope of threats to the national security of the state.

The military-economic and military-technical support of the military security of the state depends directly on the military-industrial complex (hereinafter – the MIC) of the state. Despite the considerable efforts, the condition of the defense sector of Ukraine remains a far cry from being perfect.

**Recent research and publications analysis.** The development of the theoretical foundations of legal regulation of the state defense order (the SDO) have been elaborated in the works by many well-known Ukrainian and foreign scholars, namely: Yarovoy V.G., Baranovsky I.V., Semenyshyn A.V., Shatalov O.G., Kaliayeva A.A., Horbulina V.P. and others.

**Paper objective** is to comprehensively investigate of theoretical, legislative and practical regulatory framework SDO.

**Paper main body.** Ukraine takes the complex of measures, which provide its Armed Forces and other military units with the material supplies necessary for the solution of the set tasks. The SDO is the basis of this complex of measures.

The research of the current condition of the SDO pursues the objective of the increase of its effectiveness, which is important for the science of the state administration.

The existing mechanism of administration and the regulatory framework of the SDO were not formed at once. They arose gradually. In this regard, it is possible to allocate several periods of the development:

- pre-revolutionary period (1654 – 1917);
- post-revolutionary period (1918 – 1921);
- Soviet period (1922 – 1990);
- transition period (1991 – 1999);
- modern period (2000 – to present).

The main regulatory instrument in the area of production, purchase and supply of arms and military equipment is the Law of Ukraine “On State Defense Order”. The legal and economic principles of the SDO formation, the peculiarities of creation, storage, replenishment and renewal of the mobilization reserve, as well as the implementation of actions concerning the mobilization training are sti-

pulated by the Laws of Ukraine “On organization of defense planning”, “On Mobilization Training and Mobilization”, “On State Material Reserve”, and other regulatory instruments.

According to the Law of Ukraine “On State Defense Order”, the Cabinet of Ministers of Ukraine issued the Order “On the matter of the state defense order” No. 464 on April 27, 2011.

This Order determines the mechanism of planning of the state defense order, the formation of its main indices, the distribution and the adjustment of the scope of products delivery, the execution of works, the provision of services according to the defense order, and the control of the fulfillment of the defense order.

According to the Law of Ukraine “On State Defense Order”, the state customers are entitled to establish in enterprises, institutions and organizations determined by the executors their representative offices, or to get other state customers involved in this work on a contractual basis. The activity of the indicated representative offices shall be carried out according to the provisions approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

In order to implement the indicated requirement, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the order “On the approval of the Provisions on the representation of state customers of defense order in enterprises, institutions and organizations” No. 1107 on October 21, 2009.

Very important was the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine “On Peculiarities of the Management of State Property Objects in the Military-Industrial Complex” No. 3531-VI on June 16, 2011, which determines the peculiarities and the fundamental legal principles of the management of state property objects in the MIC.

The Laws of Ukraine “On State Support of Space Activities”, “On State Support of Enterprises, Scientific Research Establishments and Organizations Developing and Producing Ammunition, its Elements and Special Chemical Products”, and others are also significant for the SDO.

Another one important regulatory instrument determining the main ways to achieve the goals of the military policy of Ukraine, including in the field of the SDO, is the Decree of the President of Ukraine No. 555/2015 dated September 24, 2015 “On the Solution of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 2, 2015 “On the new version of the Military Doctrine of Ukraine”.

**Conclusions of the research.** Ukraine currently undergoes the process of the reformation of the mechanism of state administration of the defense order. One of the main factors impeding the processes of the SDO formation and the processes of the MIC reformation and development in general is the absence of legislative and legal mechanisms for the standardization of the activity of the entities of the production of ammunition and military equipment, and for the provision of favorable conditions to attract investments in the MIC of Ukraine. The defense production legislation is extremely intricate and uncoordinated.

**Kryukov O. I.**, doctor in public administration, a leading researcher of the scientific department in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"INFORMATION SUPPORT OF PUBLIC AUTHORITIES AS A FACTOR  
OF NATIONAL SECURITY OF THE STATE IN THE CONTEXT OF  
GLOBALIZATION"

**Problem setting.** The recent events in Ukraine and the world indicate that the problems of information security of the state are extremely relevant in our time, but despite the large number of the documents, managers lack the information for making effective decisions. The solution of this problem is possible with the introduction of modern systems of information security in public administration, which will improve the competence and effectiveness of managerial decisions.

**Recent research and publications analysis.** The theoretical basis of the information society research make the works of such classics as D. Bell, E. Toffler, M. Castells, M. McLuhan and others.

**Paper objective.** However, despite the considerable scientific interest of professionals to the problems of information support of the public authorities, a number of theoretical, methodological and practical issues remain unsolved. The mechanism of information support of public authorities in Ukraine and its impact on information security of the state demand further study.

**Paper main body.** It is stressed in the article that the role of information in the sphere of public authorities of the society is constantly growing. The development of communication tools has led to the transformation of information resources in some specific kind of the state policy instrument. In the state-administrative activity a rapid growth in the volume of managerial information has been admitted. In modern conditions the public authorities not only need to effectively use information, but also ensure the real protection of information resources of the state from the risks of the modern globalization processes.

Among the main problems of information support of the national security of the state are the following: 1) dissemination of ideas that provoke conflicts of national, religious and social character, mass riots and incitement the ideas of separatism among the Ukrainian population; 2) performing the special information operations and external acts of aggression to the detriment of the interests of Ukraine; 3) computer crimes; 4) information terrorism, etc.

**Conclusions of the research.** The data provided suggests that the main task which is currently facing the state is the creation of a national innovation system based on a developed infrastructure, a civilized technology market and the legal protection of results of intellectual work. With the reliance on the effective public policy, Ukraine has real opportunities to carry out technological breakthrough. To improve the efficiency of public management it is important to develop the mechanism of information provision.

**Lashko A. O.**, post-graduate student of political science and philosophy chair, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"GROUP-GRID ANALYSIS AS AN INSTRUMENT OF DELIBERATIVE  
PUBLIC POLICY ANALYSIS"

**Problem setting.** Within a culturalist approach, one may distinguish between the attitudinal and the inclusive approach. The attitudinal approaches, like the civic culture and (post) materialist culture traditions in political science, use a restrictive definition of culture as mental products of individuals, i.e., meanings, values, norms, and symbols. The inclusive approach defines culture more comprehensively. First, in social-constructivist fashion culture is seen as ways of world making, or ways of creating conceptual order and intelligibility through labels, categories, and other principles of vision and division. Second, culture is studied as part and parcel of a way of life; individuals are seen in the context of prior social solidarities and institutions.

**Recent research and publications analysis.** The research on issues of deliberative public policy analysis is suggested in the works of scholars such as Y. Dror, Y. Dunn, P. Sabatier.

**Paper objective.** The article defines the features of group-grid analysis in the context of deliberative public policy analysis.

**Paper main body.** Within the inclusive approach, there is a further split between the romantic vision of culture, and modernist ones, like in Marxist and technological thinking. In the former version, the study of culture is a life-long undertaking; only "going native" provides the feel for detail and fine-grained distinction necessary for truly grasping the essence of another (sub) culture; and the set of cultures is infinite in complexity and variety. In policy analysis, this would lead to advocacy for one particular culture, or becoming a specialist, like country specialists in the analysis of international politics. In Marxist and modern technological visions, culture is a dependent variable of underlying economic and technological realities. For policy analysis, quick analysis and practical understanding of culture is possible, but at the cost of seeing it as false consciousness in need of a reality correction. Group-grid cultural theory avoids both extremes.

Cultural theorists claim that the social world ticks the way it does due to selective affinity and mutual dependency between social relations, cultural biases, and behavioral strategies. Therefore, group-grid cultural theory belongs in the inclusive camp. The group and grid dimensions of human transaction are constructed as the ultimate causal drivers in ordering social relations. These give rise to cultural biases as justifications for particular social orders. As justifications and sets of available orientations to action, the cultural biases influence behavior by making it patterned. The properties of social relations in group-grid cultural theory are about relational patterns, or stable types of transactions between

people. The theory distinguishes between internal structures called “grid” and external structures called “group”. Combining the group and grid dimensions gives us a social map with four types of relationships.

In the context of policy analysis, group-grid analysis:

- helps policy analysts in quick scans of basic value orientations and institutional as well as instrumental implications inherent in different strands of policy discourse and in elite policy belief systems;
- allows policy analysts to quickly spot overlooked options and create culturally hybrid, but productive policy alternatives in policy brokerage and policy design tasks;
- systematically helps policy analysts predict a policy’s side effects and design policy-oriented learning processes;
- is an excellent heuristic in problem-structuring and frame-reflective policy analysis.

According to the problem typology, with the help of group-grid analysis, it’s possible to say a lot about how policy makers or analysts belonging to one of the four ways of life would cope with different problem types. We can predict the primary orientation of an adherent of a particular solidarity to frame a problematic situation as a particular type of problem. So four types are: hierarchist policy maker or analyst who is an expert in framing and then solving structured problems; isolate policy maker or analyst who sees unstructured problems everywhere, and identifies solving them with personal and organizational survival; enclavist who see value conflicts as the root cause of every problem and his overcoming as precondition to any solution; individualist, who want to move away from problems, if only a few inches.

**Conclusions of the research.** Group-grid analysis as an instrument of deliberative public policy analysis helps to successfully solve complicated issues, such as defining and structuring problems of public policy. The use of this instrument allows predicting which decisions can be made by one or other actors according to their cultural favors. It allows proposing alternatives about making and implementing public policy that will a chance to be accepted during deliberation in the context of contemporary network society.

---

---

**Lutsenko S. M.**, PhD in public administration, associate professor, associate professor of the department of management and professional education Sumy regional institute of postgraduate pedagogical education, Sumy

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"FEATURES OF IMPLEMENTATION OF YOUTH POLICY IN UKRAINE  
AND ABROAD: ADMINISTRATIVE ASPECT"

**Problem setting.** Youth policy covers all areas of young people's life, includes the issues related to the formation and education of youth, includes the processes of socialization, a set of ideas about the place and role of youth in the society, its implementation.

**Recent research and publications analysis.** The youth policy development and formation is based on the studies of M. Perepylytsya, M. Golovenko, M. Golovaty, Ye. Borodin, etc. However, it is necessary to determine the main directions of youth policy formation in Ukraine on the basis of the analysis of the specifics of the youth policy implementation in the European Union and the United States that is the purpose of our study.

**Paper main body.** It is defined that youth policy includes many elements and has a complex structure. For its implementation it is required to organise the special bodies or other structures and financing. Youth policy should be designed for all youth and include its active participation in public life. At the same time it has its own peculiarities: the organizing role of youth organizations, their governing bodies in the implementation of youth policy, managerial and executive structure for its implementation, financial system and the role of its divisions in the process of funds distribution and control over this process.

Among the problems connected with the youth policy formation and realization in Ukraine, the following are identified: youth policy in the field of education; search for the reserves to enhance its quality; the life situation of young people, creation of necessary conditions to strengthen the legal and material guarantees of the rights and freedoms of young citizens; the activities of youth organizations for comprehensive social formation and development of youth; analysis of the mechanisms of political socialization of young people and their civil identity formation etc.

**Conclusions of the research.** Therefore, the successful solution of the youth's problems is only possible by the joint efforts of the state administrative structures that are responsible for the development and implementation of the state youth policy, scientists and, of course, the youth.

---

---

**Maystro S. V.**, doctor in public administration, head of the department of public administration for civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkov

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF STATE  
REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT"

**Problem setting.** Since independence, Ukraine has passed a difficult way of administrative planning to a market economy, but inconsistent and

contradictory actions and systematic approach in the formulation and implementation of mechanisms of state regulation led to negative social and economic changes in the country, led to significant disparities in regional development. To overcome the negative trends in the regions of Ukraine should determine the basic theoretical and methodological principles of state regulation and areas of improvement in terms of the required rate of development of the region and improve people's lives.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and methodological principles of state regulation of the region dedicated work of many scholars, among them: V. Vorotin, J. Zhalilo, E. Kiseleva, M. Kovalenko, N. Krugla, I. Mala, V. Mamonova, T. Mironova and other. But still not enough research is need in-depth research into the areas of improvement of theoretical and methodological approaches to the state regulation of development.

**Paper objective.** The article aims to determine the theoretical and methodological principles of state regulation of the region and areas of improvement.

**Paper main body.** In our view, the development of the region - a multidimensional and multifaceted process that should be considered not only from the point of view of different social and economic goals. Equally important goals of state regulation of the region should be to improve education, equality of opportunity, expansion of personal freedom, improving the environment, enriching cultural life.

Objectivity and reliability of the scientific study of the region in modern conditions can be achieved only if the "integration" of the methodology of social sciences, economics and society as a whole is increasingly becoming the only organic integrity, where not only economic and social but also political, cultural, anthropological, ecological components are mutually correlated closely intertwined with each other.

State regulation of regional development is a system characterized by a number of aspects, including:

- methodological, representing the state regulation of regional development as a set of principles, forms, methods and tools used in the regional administration;
- organizing, providing unity consideration technical and economic, social and environmental development of relations in the region through the functions of management;
- socioeconomic, providing regional analysis system based on existing ownership and prospective economic potential of the territory.

Therefore, research on issues of state regulation features the essence of the region want to use an interdisciplinary methodological approach. Thus, government regulation of the region should be considered as state influence aimed at creating a political, economic, social, environmentally friendly, cultural, educational, religious conditions for the transition region from the current state to

a better functioning compared with the previous provision and improvement of living standards.

**Conclusions of the research.** Thus, the sustainable development of the region requires the formation and operation of the mechanism of state regulation, which is an important tool of strategic planning at the regional and local levels. Through state regional policy, the government must clearly and reasonably formulate development goals, allocate them to the industry and regional level, to put the task the subjects subordinated territories investing public programs and projects to ensure control over the implementation of legislation. The stabilization and development of the national economy largely depends on ensuring positive dynamics of development of regions. Meeting this challenge requires the effective functioning of all structural elements of the state regulation of the region.

---

---

**Melnychenko O. A.**, doctor in public administration, full professor, full professor of the chair of public administration in the sphere of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"EMPLOYMENT: ESSENCE, FORMS, MECHANISMS OF STATE REGULATIONS"

**Problem setting.** Every citizen has the right to work, what includes the possibility to earn his living by work he freely chooses or freely agrees to. But without an active government intervention the negative consequences could lead to a further increase in unemployment, worsening of the structure of jobs according to pay and working conditions, decrease in professional qualification of domestic workers. All the above determines the relevance of the research.

**Recent research and publications analysis.** The issue of increase in employment has become a cornerstone of the researches on public administration, economy, law, sociology etc. Despite this, the level of actual unemployment and hidden employment is still too high in Ukraine. That is the reason for keeping essential interest to this problem amongst scientific community as illustrated by numerous publications in professional journals on different fields. Giving credit to the domestic scholars' efforts, due attention should be paid to scarcity of complex research in the field, and therefore to the necessity of developing scientific surveys of the domain.

**The paper objective** is to develop the suggestions for improving state regulation of employment. To achieve the goal it is necessary to solve the following tasks:

- 1) to clarify the essence of the concept "employment";
- 2) to advance the classification of the forms of employment;



- 3) to characterize active and passive employment policy;
- 4) to specify the list of specific tools of state regulation of employment (within traditional mechanisms).

**Paper main body.** Provided generalizations of publications on the topic made it possible to identify the essential features of the concept “employment”. Probably as it is difficult for the state to provide the relevant social and economic guarantees, society tries to “compensate” them due to recognition of “acceptable” of most (including, to some extent, illegal) kinds of employment as they allow at least to improve the lives of some population segments and promote economic development of the state.

Most people are unable to exercise the right to work properly what actualizes the issue of state intervention in terms of forming labor force. The scientists differentiate active and passive types of state regulation of the labor market. For the most part, the components of active and passive employment policies reflect the tasks (directions) of state regulatory influence on the labor market. To perform the actual tasks the relevant mechanisms of state regulation of employment have been used. It provides for compliance with the basic principles and management functions as well as the usage of the available tools and means of regulatory influence of the state to increase labor income as a prerequisite for improving social and economic situation in the country.

**Conclusions of the research.** On the basis of the research results on essential features of the used conceptual apparatus, the concept “employment” got the further development which can be defined as a form of exercise the rights and possibilities for individuals to perform certain activities which provides creation of goods and formation of relevant personal and social effects in economic, social and ecological areas.

The given generalizations of publications on the topic allowed to advance the classification of forms of employment: according to content (labor, nonlabor, mixed); by sector of activity (contractual employment, self-employment, self-sufficiency); by status (official, unofficial); by the extend of illegality (legal, semi-legal, illegal, criminal); by the time frame (permanent, temporary, seasonal); by freedom of choice (voluntary, forced); by the parameters (full-time, part-time); by the number of positions (primary, secondary); by ways of regulation (regulated, unregulated); by membership (collective, individual, home-based).

Given the realities of the domestic labor market development the active employment market requires the gain (as a priority).

The list of specific tools of state regulation of employment has been concretized (within traditional – administrative, economic, organizational, law, social-psychological – mechanisms). The comprehensive and suspended usage of them will relief the tension on the domestic labor market as well as increase the use efficiency of manpower and level of labor income.

Further scientific research on the issue will promote the advancement of the social and economic situation in the country.

**Moroz S. A.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"PUBLIC ADMINISTRATION AND UNIVERSITY'S AUTONOMY IN  
THE SYSTEM OF DEVELOPMENT OF HIGHER EDUCATIONAL  
INSTITUTION'S LABOR POTENTIAL"

**Problem setting.** The Sustainable Development Strategy "Ukraine - 2020", among the most significant trends in realisation of the goals of the program's document, provides an education reform, the content of which was specified at a recent meeting of the National Council Reforms. During this communicative event, the Minister of Education and Science of Ukraine, S.M. Kvit, reported to the assembly about the purpose and stages of reforms, and highlighted issues that require urgent solutions. According to the official, the unreadiness of the vast majority of higher education institutions to realize the potential autonomy for their own development, can be considered at the level of the main challenges in the implementation of the law "On education" and as a determinant impact on the competitiveness of Ukrainian universities.

**Recent research and publications analysis.** The issue of autonomy of higher educational institutions farther increasingly becoming the subject of scientific debate on areas and mechanisms of national higher education. Within science of "Public administration", the issues of education's development and operations of its basic institutions reflected in the works of L. Haiyevs'ka, D. Dzvinchuk, S. Dombrovs'ka, V. Zhuravs'kyj, V. Luhovyj, T. Lukina, S. Majboroda, R. Naumenko, V. Oharenko, L. Paraschenko, A. Romin, V. Sadkovyj, I. Sikors'ka, A. Tamm.

**Paper objective.** To find out the opportunity for coordination of directions of public administration system of higher education system with the phenomenon of university autonomy in the context of their place and role in the formation and development of labor potential of higher education.

**Paper main body.** According to the Law of Ukraine "On education", under the autonomy of higher educational institutions it is understood as self-determination, independence and responsibility of higher education institutions in decisions regarding the development of academic freedom, organization of educational process, research, internal governance, economic and other activities of self-selection and placement within the limits established by this law. Obviously, the development of labor potential of universities can be considered the norm in the plane of independence in the selection and placement, as well as autonomy in matters of internal management. However, the legislator sets certain limits on the autonomy of universities, namely "within the limits established by this Law," ie, university autonomy, including in the context of their own labor potential, only limited rules and specific legal act. This restriction, in our opinion,

somewhat distorts the content (violates basic principles) of autonomy of universities. According to U. Felt, university's autonomy is its ability to: 1) make decisions on most issues of university life within its jurisdiction; 2) to determine the resources required for the establishment and structuring of scientists; 3) determine the criteria for access to teaching and learning at the university; 4) determine the objectives and strategy for university development; 5) establish links with other institutions and institutions of society (the state) to develop university; 6) take responsibility for decisions and the consequences of their impact on society. It is clear that some of these areas of autonomy contradict the existing domestic institutional space paradigm of "independence and autonomy" of universities in the formation, use and development of their own labor potential.

**Conclusions of the research.** Considering the above, we can formulate the following conclusions.

1. Possibility of the university to make its own management decisions on directions and mechanisms of their own labor potential can be considered at a strong factor influencing its quality characteristics. However, the actual unreadiness of most domestic universities would use the potential of autonomy, for example because of the inability to bear full responsibility for their activities, causes the increasing role of the state to regulate certain areas of operation of the University.

2. University Autonomy, as well as academic freedom, is established at the institutional level, while realizing their potential for the development of labor potential of universities is at the organizational level. It should be noted that the competence of the state on the development of labor potential of universities is not limited to issues of creating conditions for the development of university autonomy and academic freedom, and including spreads on the interaction of university institutes with public institutions in the context of social development.

3. The state should provide or guarantee university autonomy to all higher education establishments, without exception, as its implementation at individual universities could harm both subjects and objects of learning activities. The right to autonomy, given the lack of historical context for its natural development or distortion of the content of this phenomenon within the post-Soviet traditions of the domestic institutional environment should be granted only to the state universities, the effectiveness of which has been recognized by society.

---

---

**Olenychenko Ju. A.**, post-graduate student, department of management and organization activities in civil protection, NUCPU, Kharkiv,

**Sobol O. M.**, doctor of technical sciences, head of department of management and organization activities in civil protection, NUCPU, Kharkiv,

**Klimchuk Yu. V.**, PhD, associate professor, department of economic theory and law, KhNAHU, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"FORMATION THE METHODOLOGICAL BASIS OF IMPROVEMENT  
PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN AREA OF SAFETY  
MANIPULATION WITH SOLID WASTES"

**Problem setting.** Along with the general problem of efficiency measures technogenic and natural security of the state and society, today in Ukraine is there a lack of effective public policy in the field of prevention of accidents and emergencies in the area of solid waste.

**Recent research and publications analysis.** In the field of public administration in recent years, the problem of solid wastes was the subject of several studies. However the implementation of public policy and improve public administration mechanisms in the security handling, to date, remains out of sight, and out of the system so requires research.

**Paper objective.** Increasing negative social, economic and environmental trends in the field of solid waste management, lack of integrated formation measures effective security in this area at various executive levels of the state, superficial scientific, technical, scientific and administrative analysis of the possibilities of application of modern innovative technologies for processing solid waste, taking into account regional and territorial and social features Ukraine, tough adaptation requirements for existing legal norms of the EU require the development, from the standpoint of system analysis, single methodological approach to the formation of organizational measures that are aimed at improving public administration mechanisms as the basis for further reorganization of social relations in the field of security management of solid waste, which is the objective and purpose of this study.

**Paper main body.** Based on the proposed procedure ranging measures to improve governance mechanisms failed: first, determine the level of effectiveness of existing state mechanisms on objective measures of their impact on the security sector of solid waste; secondly, to develop a clear mechanism to determine the level of necessary additional measures and thereby exclude, in the future, they overlap in the development of multi-level programs to improve public administration mechanisms; thirdly, to determine the regional peculiarities of life support, and so on to make sure practical step towards decentralization of the state and its mechanisms; Fourth, given the availability of that procedure and the use of open sources of information provide in the future, the company additional mechanism of public control of power at all levels; fifthly, to develop a mechanism of objective reasoning importance of the impact of implementation of legislation and practical experience of the EU on the development of state, regional and territorial policies designed to radically change the minds and attitudes of the state and citizens in the areas of environmental and technological safety in the country.

**Conclusions of the research.** The paper, based on theoretical principles of

systems analysis, proposed an innovative procedure for improving public administration mechanisms in the security of solid waste that will later form an effective, given the current global requirements for environmental and technological safety, national, regional and territorial policies development of the socio-economic sector.

---

---

**Poltorak S. T.**, PhD, full professor, Ministry of defence of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"CONTROL AS PUBLIC MANAGEMENT FUNCTION OF EDUCATIONAL ACTIVITIES IN HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE"

**Problem setting.** During the years of independence of Ukraine the priority directions of the development of educational activity in the higher military educational institutions has been defined, its current legal framework has been established, the reform based on the progressive national and international educational standards of education is being performed.

Today the issue concerning the organization of control of educational activities in higher military educational institutions of Armed Forces of Ukraine becomes topical.

**Recent research and publications analysis.** The state, prospects of development and state control of educational activity of higher educational institutions of the Armed Forces of Ukraine have been the subject of research of many scientists, namely: I. Kalenyuk, O. Kuklin, V. Sidash, Yu. Chernykh, etc.

**Paper objective.** The purpose of the article is to highlight the issue and the appropriateness of the control organization over the educational activity in higher educational institutions of the Armed Forces of Ukraine by the state that in future will serve as the basis and an important way of improving the quality of military specialists training.

**Paper main body.** Military education is an integral part of public education. The educational process in higher military educational institutions is a system of organizational and didactic activities aimed at the implementation of the education content at a certain educational or qualification level according to state educational standards.

Political and socio-economic transformations that are happening in Ukraine in the areas of defence and education require new, science-based approaches to the training of military specialists, one of which is the state control in this sphere.

**Conclusions of the research.** The state control over the activities of the educational institutions regardless of the forms of ownership is made to ensure the implementation of the unified state policy in the field of education. The state

education standards set the requirements to the content, scope and level of educational and professional training in Ukraine. They are the basis of an assessment of educational and qualification level of citizens irrespective of the form of education. Control functions are implemented during such procedures as licensing, certification and accreditation.

---

---

**Pomaza-Ponomarenko A. L.**, PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"REFORMATION OF THE STATE ADMINISTRATION OF HIGHER  
EDUCATION: UKRAINIAN AND EUROPEAN EXPERIENCE"

**Problem setting.** Under the existing conditions of the development of the State of Ukraine, the need in the scientific and theoretical research and development, as well as the introduction of the newest approaches to the reformation of the state administration of higher education becomes urgent.

**Recent research and publications analysis.** In the context of the range of problems of the state administration of higher education, interesting are the scientific and practical approaches proposed by V. Viktorov, O. Zhabenko, L. Haievska, S. Dombrovska, D. Dzvinchuk, V. Kremen, V. Luhovyi, V. Oharenko, N. Protasova, V. Sychenko, and others. But, there is still no complex research of the reformation of legal and regulatory, organizational and functional components of the state administration of education in higher educational institutions of the I-II accreditation levels in Ukraine. This research should interpret theoretically the modern tendencies and the principles of proper governance, and take into account the development process of the state administration in the educational field.

**Paper objective.** Thus, the paper objective is the scientific and theoretical substantiation of the conceptual approach to the reformation of the state administration of higher education in Ukraine according to the requirements of democratic governance.

**Paper main body.** The research of the process of formation and development of the state administration of higher education in Ukraine allowed us to determine that according to the formal signs it mainly meets the standards and rules of European states. In Ukraine, as in European states, the administration is formed according to the line and staff scheme. The differences are in the structure of the administrative authorities, the procedure of their forming and the exercise of powers, which consist in the exertion of influence over the field of higher education. Despite the fact that there is the constant work in Ukraine on the im-

provement of the legal and regulatory support of the state administration of higher education and the development of its institutional structure, we should state that there are significant problems concerning the implementation of the state administration of higher education.

It was established that the excessive centralization of the state administration is unjustified under the modern conditions, and does not allow the system of higher education to trigger the ways of self-organization and to find way out of crisis independently. That is why it is necessary to take certain measures concerning the delegation of power. The decentralization of the administration of higher education shall potentially provide the possibility to better determine the needs of the regional economy in specialists, to meet the needs of the population and to get the community involved. At the same time, it is necessary to pay attention to the peculiarities of different regions when using financial resources and stimulating interaction at the regional and central levels in the field of administration of higher education. The Ministry of Education and Science of Ukraine must become the body of state supervision over higher education, which should determine the goal, the priorities, the directions and the main tasks of the state policy in the field of higher education.

**Conclusions of the research.** Thus, considering the European experience, it is possible to carry out the optimization of the functional component of the authorities of the state administration of higher education in Ukraine in the direction of the increase of the role of the community, and the introduction of the principle of publicity.

The reformation of the state administration of higher education must ensure the increase of the quality and the reduction of the terms for the achievement of results; the transparency, the openness, the reasonableness and the timeliness of the solutions of the bodies of state administration; the increase of the effectiveness of the interaction between all levels of authorities and NGOs at the expense of the clear definition of measures, procedures and criteria for the achievement of results.

---

---

**Pomaza-Ponomarenko A. L.**, PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,

**Lukysha R. T.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,

**Opanasenko Ya. O.**, student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE ROLE AND PLACE OF ORGANIZATIONAL, SOCIAL AND INFORMATIONAL COMPONENTS IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE REGIONAL POLICY AT RISKS` CONDITIONS"

**Problem setting.** The image of each state is determined by the support of the proper level of social and economic security, especially of its regions. This fact is proved by the level of attention to the problem of administrative and territorial formations, which is paid in the EU, U.S., Japan, etc. As for Ukraine, it is currently at the stage of the change of economic system and the decentralization of power through the reduction of the economic potential of the regions and paying capacity of the significant part of their population. These objective and subjective factors of the forming of risk- and crisis-related circumstances cause the necessity of the determine the elements of the mechanism of state regional policy and renewal of tools and the improvement of practical measures of these policy of Ukraine under the condition of risks.

**Paper objective.** Lies in defining and justifying of the elements and aspects (measures, instruments) of mechanism of the state policy of regional development at risks` conditions.

**Paper main body.** The main research achievements were implemented in the part of the article devoted to the determination of the elements of mechanisms of forming and functioning of the state policy of regional development, in particular the organizational, institutional, informational, communicative and social components. Each of these elements is represented by the competent institutions, among which the key role belongs to the public authorities guided in their activity by the range of scientific and theoretical principles, and established with the purpose of forming and implementing the state policy concerning the ensuring of the development of regions even under the conditions of risks.

The article gives well founded reasons for the necessity to adjust the organizational and legal principles of the activity of state and self-governing bodies in the regions, including the conflict and problem ones, the ones with the special status, etc.

The author proposed the complex of measures of this policy directed at the timely detection, analysis and prevention of negative events, the elimination of obstacles in the development of regions, and the protection from financial, demographic, ecological, political, investment, food, moral and other losses. The following organizational measures were distinguished: 1) forecasting regional development taking risks into account, and monitoring them; 2) using hybrid measures (creation of risk funds, cross-border cooperation); 3) development strategy etc.

The scientific and theoretical approaches of improving of the state administration of risks of regional development were proved. The approaches stipulates the taking of the complex of measures and the using of innovative tools directed at the timely detection, analysis and prevention of the events of accidental and unforeseen nature.

In view of this, the priority tasks of the state concerning the guarantee of their development were proposed in the work. In particular, they include the implementation of anti-crisis policy.

**Conclusions of the research.** Under the current conditions, the mechanism



of the state policy of the regional development obtains a complex status. Its components are rather competitive – they are the first ones to react to threats and eliminate them. That is why, they need the further scientific coverage.

---

---

**Shvedun V. O.**, PhD in economics, senior scientific employee of research laboratory on management in sphere of civil protection of the research center, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"UNIFICATION OF STATE REGULATION MECHANISMS IN ADVERTISING ACTIVITY SPHERE"

**Problem setting.** Advertising is an objective stimulator of national economy development and its integration into international economy at the present stage. The advertising market, which promptly develops, assists acceleration of the specified process. Nevertheless, against dynamical development of advertising sphere, a number of problems is observed, to which, in particular, it is necessary to put the following:

- Absence of effective mechanisms of state regulation of infringements of the advertising legislation;
- Lack of effective mechanisms of innovative advertising state regulation;
- Not formed standard-legal base of state regulation in advertising activity sphere;
- Branching of organizational maintenance of advertising activity sphere state regulation.

All aforesaid causes an actuality of the chosen research subject.

**Recent research and publications analysis.** Such scientists, as: Antonov L. V., Lukin A. G., Shvets I. A., Mayevskiy O. have devoted their researches to working out of mechanisms of advertising activity sphere state regulation and introduction them into practice.

Nevertheless, despite the considerable contribution of the specified authors to research of the outlined problematic, there is no uniform system of mechanisms of advertising activity sphere state at the present stage.

**Paper objective.** The purpose of work is unification of state regulation mechanisms in advertising activity sphere.

**Paper main body.** The model of unification of state regulation mechanisms in advertising activity sphere on the basis of research of preconditions of state's intervention into the processes, which occur in the advertising market, is offered in the article.

**Conclusions of the research.** 1. The review of preconditions of state regulation in advertising activity sphere has given an opportunity to assert, that it is

necessary from the point of view of maintenance of diligent and ethical behavior of the advertising market subjects concerning state and consumers.

2. On the basis of the formulated concept “unification of mechanisms of advertising activity sphere state regulation” the corresponding model, which provides unity of organizational-legal maintenance for realization of mechanisms of state regulation of classical and innovative advertising within institutional, standard-legal and economic directions of the state policy in sphere of advertising activity, has been developed.

The offered model of unification of mechanisms of state regulation of advertising activity sphere will allow to get essential economy of personnel, financial and time resources.

---

---

**Solovyov S. G.**, PhD in social communications, associate professor of department of information policy and E-government, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"BASIC CHARACTERISTICS OF STRATEGIC COMMUNICATIONS"

**Problem setting.** The achievement of the strategic goals of the state needs modernizing of public administration and communicative work with the target audiences. The increasing of efficiency in this area can be achieved by sending a signal from the government for explaining of the strategic goals and stakeholder participation. As the form of that signal can be considered the strategic communications that Ukrainian theorists had little explored and not gained proper dissemination in practice yet.

**Recent research and publications analysis.** The researchers outline the essential characteristics of the strategic communications, conditions and application examples in the world practice and the experience of administrative, political and military structures. But the definition of the strategic communication are not available.

**Paper objective.** The analysis of vision by foreign researchers of essential characteristics of the strategic communications and proposing of its own definition of this phenomenon.

**Paper main body.** It was found that the term «strategic communications» was introduced into the scientific circulation in 2001, after «Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination». It has been suggested that «sophisticated strategic communications» may determine the agenda and to create a context that sustains the political, economic and military purposes. It was also claimed that the requirements to the government communications during disasters, pre-crisis conditions, fighting differ significantly from the requirements for long-term strategic communications.

It was considered other positions on the characteristics of the phenomenon under consideration, which are listed in the Dictionary of Military and Associated Terms DoD, the draft of the document «Policy Strategic Communications NATO», the report of the representative REND corporations and others.

**Conclusions of the research.** It was revealed the main characteristics of the strategic communications, including of the using of the information coordinated action; focus on supporting of the national goals; studying and consideration of the needs and reactions of target audiences; the importance of following feedback from the target audiences. The author gives the definition of strategic communications.

---

---

**Stepanov V. Yu.**, doctor in public administration, professor at the department of management and administration, Kharkiv state academy of culture,  
Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"PUBLIC REGULATION IN THE TRANSPORT SECTOR"

**Problem setting.** Maintenance of the state control of transport infrastructure indicates the increase of the role of new priorities in forming economic mechanism. This is connected with the social and economic focus of the transport's functioning results.

**Recent research and publications analysis.** The research is based on the works by the famous specialists in the organization of the state control of different areas of social live, including V.B. Averianov, H.V. Atamanchuk, V.D. Bakumenko, Yu.S. Barash, I.A. Hrytsiak, and others.

**Paper objective.** However, it is necessary to study forms and methods of the state control of transport infrastructure at the present stage.

**Paper main body.** This article deals with the theme of strengthening of the role of the new priorities of formation of economic mechanism to ensure advanced tempo of public transport development, which is conditioned by social and economic directivity of the transport functioning. In this work the author pays most attention to the forms and methods of public regulation in the transport sector at contemporary stage, including administrative tools for public regulation that have force of rule, compulsion, severe restriction, and rest on strict compliance with legislative rules and ensure protection for the interests and rights of consumers. It is shown that the state exercises the regulation by adopting laws and legal acts, which are common for the whole transport system regardless of the type of transport and geographical location of the objects.

It is determined that public regulation from social positions is used in the interest of the entire society both to activate the forms of activities the society needs, and to limit undesirable forms of management. The author analyzes the sit-

uation in the national transport, which determined the areas of management division into two spheres. It is noted that the first sphere is more liable to the influence of self-regulation, where competitive market mechanism acts effectively. The second sphere is related to the implementation of socially significant passenger traffic and therefore it requires direct government intervention.

The article disclosed the meaning of the terms sphere of responsibility and sphere of national stimulation of the corresponding changes in transport management. There are formulated the criteria of success of the state policy in the transport sphere within the scope of delimitation of the directing subjects and powers between state, regional and local bodies of transport management.

The author concludes that transport sector regulation is the process of creation by authorized external and internal structures of a complex of conditions for formation of adequate social and economic relations to provide stable development of the transport system, which is of great social importance. With that the mission of the state in field of transport system development is determined as the contribution to the economic growth and improvement of the population's welfare through providing access to safe and high-quality transport services.

**Conclusions of the research.** The research determines the necessity of distribution of the area of responsibility and powers among the state, regional and local transport authorities. In particular, it is necessary to specify common requirements to the guarantee of safety and sustainability of the transport process; to make fundamental decisions concerning the development of a strong transport infrastructure; and to adopt regulations, codes and other fundamental laws concerning specific kinds of transport, interregional transportation, and to carry out their control.

---

---

**Titarenko A. V.**, PhD, deputy head of faculty of rescue forces, NUCPU,  
Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"METHODODOLOGICAL BASIS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE  
SPHERE OF PROTECTION POPULATION AND TERRITORIES FROM  
EMERGENCY SITUATIONS"

**Problem setting.** The current state of society, including Ukrainian, characterized by trends toward increased losses of people and damage territories, caused by natural hazards, industrial accidents and catastrophes. Risks of natural and technogenic disasters are increasing, which significantly affects all spheres of public life. Ensuring adequate protection of population and territories in case of threats and emergencies, guaranteed safety of the individual, society and state is one of the priorities of the state policy in the field of civil protection.

**Recent research and publications analysis.** In his scientific papers researchers consider the general aspects of the theory of national security, prevention and liquidation of emergency situations, the problems outlined in the public administration sector. But the issue of methodological basis of development of civil protection in Ukraine, a complex mechanism of their implementation has not been given sufficient attention.

**Paper objective.** The purpose of this paper is the analysis and synthesis of existing approaches to the development of methodological basis of population and territories from emergency situations.

**Paper main body.** The paper provided the definition of civil defense, emergency situations, the main purpose of the state strategy in the reduction of natural and technological risks, prevention of emergency situations. It was concluded that adequate protection of the population and territories in case of threats and emergency situations, ensuring a guaranteed level of security of the individual, society and state is one of the priorities of the state policy in the field of civil protection. This paper analyzes the sources of emergency situations of technogenic and natural character, stated that the main directions of the state policy in the field of prevention of disasters and the security of the population and territories are: the establishment of energy-saving and environmentally friendly technologies that significantly reduce the possibility of disasters and minimize their impact on the environment; creation and development of scientific and methodological principles of risk management of emergency situations in Ukraine and formation of necessary normative legal and methodological framework for state control procedures and valuation risks; development at the national and regional regulation of economic mechanisms to reduce risks and reduce the scale of emergencies, development of risk management of emergency situations on the basis of new information technologies; improving logistics activities to reduce risks and mitigate emergencies and improve the effectiveness of measures to address them; development and improvement of monitoring, surveillance and laboratory monitoring of the environment. The paper also provides the basic principles of population and territories in case of threats and emergencies.

**Conclusions of the research.** Methodological support of the state policy in the sphere of protection of population and territories from emergency situations has diversified, complex. It should be emphasized that the primary role in ensuring the safety and effectiveness of protection, economic facilities and overall national wealth from the state of emergencies of natural, technological and military nature belonging to the State, which develops and installs in this area relevant norms and standards, the criteria, rules, requirements and regulations, which in turn is the basis of functional procedures of state regulation of prevention of disasters, as well as the organization and carrying out measures to eliminate them.

Further scientific research outlined in direction may be in the mechanism of coordination of different branches of government, especially at the regional and local levels, on civil protection.

**Trush O. O.**, PhD in public administration, full professor, professor of law and european integration department, KPI NAPA, Kharkiv,

**Lermontova Y. O.**, PhD in public administration, scientific employee, educational, scientific and production center, NUCPU, Kharkiv,

**Kuts Yu. O.**, doctor in public administration, full professor, professor, head of the department of regional development and local self-governmental, KPI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION IN THE  
FIELD OF STRUGGLE AGAINST DISASTERS (PART 2)"

**Problem setting.** One of the main directions of the common policy of the European Union (EU) in the field of security and defense is the direction connected with the area of civil protection (CP) of the population and the territories from man-made and natural disasters, concerning each member state and the whole EU. The scales of the disasters become transboundary, and the states face the necessity to coordinate their efforts in all directions. That is why the EU formed a certain institutional system, which is responsible for the prevention, response and disaster relief.

**Recent research and publications analysis.** The question of the European integration, the institutional structure of the EU was studied in scientific works by D. Hyllynhem, L. Grytsaenko, I. Hrytsiak, V. Govorukha, L. Entin, D. Monarev, R. Morgan, A. Rudik, M. Smith, P. Spyros, V. Streltsov, B. Topornin, T. Shinkarenko and others.

The structure of national and foreign systems of administration of CP and its components were examined by S. Andreev, Y. Vorobyov, Y. Hluhovenko and others. However, insufficient attention was paid to the questions of structure and functioning of the institutional system of the EU in the field of struggle against disasters.

**Paper objective.** The paper objective is in the analysis of the institutional system of the European Union in the field of struggle against disasters.

**Paper main body.** One of the main EU institutions is the Commission of the European Union (CEU).

Currently, the EU is a major donor of emergency humanitarian aid in the world. Humanitarian Aid Office CEU (HAO CEU), which was established in 1992, is the EU mechanism and policy implementation tool of humanitarian relief to countries affected by natural and man-made disasters.

HAO CEU activities of humanitarian relief defined by EU Council Regulation EU "On humanitarian assistance" of 20 June 1996 (Regulation (EC) No 1257/96) and is based on the basic humanitarian principles.

EU policy in the field of civil protection aimed at protecting EU citizens and their property, environment and cultural heritage from natural and man-made

disasters that may occur both in the EU and beyond.

For the development and implementation of EU policy in the field of civil protection department is responsible the Civil Protection Department (CPD) of the Directorate General Environment of the CEU. The most important element of the civil protection of EU is organizing disaster management of natural and man-made. At EU level it is implemented Monitoring and Information Centre (MIC) CEU, when national EU action on struggle against emergencies is not sufficient and require the use of collective efforts to assist States requesting the country.

During the remedial measures to eliminate natural or man-made disasters CPD CEU together with other EU institutions, including the EU Solidarity Fund carry out measures to provide financial assistance to affected countries of the EU. Other important activities CPD CEU is a struggle with chemical accidents and marine pollution.

This contributes to high legal framework of the EU which is developed in these directions. The most important documents are the Seveso Directive, the resolution of the European Council, which adopted the "Program of EU action to control and reduce pollution caused by emissions hydrocarbonate the sea", a joint decision of the European Parliament and of the Council "On education framework for EU cooperation on struggle against marine accidents or deliberate marine pollution", the EU Council "On establishment of the Community Civil Protection mechanism" and others.

The existing legal framework of the civil protection of EU enables CPD CEU organize effective and operational cooperation with EU national services of civil protection on struggle against disasters.

In addition to these main activities in the field of civil protection, fighting chemical accidents and marine pollution, CPD CEU authorized to assist the different structures of the EU in the field of civil protection, which is part of EU policy in other critical areas, such as the fight against climate change, protection of water resources, land and forests, nuclear waste monitoring, public health, education and telecommunications.

Later a special meeting of the CEU adopted a joint decision on the establishment of a special fund EU to provide financial assistance in natural and man-made disasters and the expression of European solidarity EU countries and regions, affected by disasters.

Thus, since 2002 the EU Solidarity Fund (FS EU) has become an additional tool for the implementation of EU regional policy, and began to treat the number of Community structural funds, which is operated by Directorate General of Regional Policy (DGRPEU).

The main objective of the Fund activity isto strengthen the economic, social and territorial cohesion of the EU, increasing the efficiency of regional policy, creating conditions for the expansion of the EU, the development of competitiveness, to provide financial assistance in natural and man-made disasters. EU Solidarity Fund has an annual budget of about 1 billion euros.

**Conclusions of the research.** Having reviewed the structure and objectives of the basic integration of the EU institutions on struggle against natural disasters and man-made disasters, we see that the main integration EU institutions have some kind of specialized structures on struggle against disasters that allow to effectively address systemic issues of Community in the field of civil protection and humanitarian relief.

---

---

**Ulida V. Y.**, applicant, National university of civil protection of Ukraine,  
Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"STATE REGULATION OF FOREIGN TRADE ACTIVITIES IN EUROPEAN  
COUNTRIES' ELECTRIC POWER INDUSTRY SPHERE: EXPERIENCE  
AND PROSPECTS"

**Problem setting.** The transformation of the electric power market by transition to model of bilateral contracts with balancing market is observed in Ukraine at the present stage. Considering it, researches of the European experience of state regulation of foreign trade activities in electric power industry sphere are necessary.

**Recent research and publications analysis.** Such outstanding scientists as the following: B. Slupsky, V. Stoft, I. Franchuk, etc. investigated the problems of state regulation of foreign trade activities in electric power industry sphere.

Nevertheless, the question of prospects of development of state regulation in electric power industry sphere in the European countries and introduction of results of this development in domestic practice still remains insufficiently investigated.

**Paper objective.** The purpose of the given article is research of experience and state regulation prospects in European countries' electric power industry sphere.

**Paper main body.** The research of experience and state regulation prospects in European countries' electric power industry sphere is carried out in the article. In particular, the review of features of functioning of European institutional structures, which regulate foreign trade activities in electric power industry sphere, is carried out. The standard-legal maintenance of state regulation of foreign trade activities in electric power industry sphere in European countries is analyzed. Types of models of the electric power market in the European Union countries are defined.

**Conclusions of the research.** 1. The review of features of functioning of the European structures, which regulate foreign trade activities in electric power industry sphere, has given possibility of allocation of three categories of these institutes. Thus leading state body, which is responsible for processes of working out and coordination of the foreign trade activities in the European Union countries' electric power industry sphere at a present stage, is Directorate-general Energy and Transport.



2. The analysis of standard-legal maintenance of state regulation of foreign trade activities in the European countries' electric power industry sphere has been carried out.

3. Types of models of the electric power market in the European Union countries are the following: «The Uniform purchaser» and «Specific access rights to the main networks» («Model of the regulated access to electricity transmission networks») have been defined.

The received results will give a possibility of introduction of experience of the European Union countries to national practice for the purpose of improvement of mechanisms of state regulation of foreign trade activities in electric power industry sphere.

---

---

**Yevdokimov V. A.**, applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"SUBSTANTIATION OF APPROACHES TO THE DEVELOPMENT OF THE  
STRATEGY OF PROVISION OF THE ELECTRIC POWER  
INDUSTRY DEVELOPMENT IN UKRAINE"

**Problem setting.** The range of legal documents determines the strategic goal of reforming the electric power industry, viz. the transfer to the bilateral negotiations market and to the balancing market. However, de facto, during the previous two years, there were no renewals of legal, organizational and economic mechanisms of electric power industry control, required by the Energy Community Treaty.

**Recent research and publications analysis.** Taking into account the present condition of functioning of branches, sectors and elements of the country's economy, the complex description of the ways of improvement of the state control of the electric power industry, and the strategy of its development continue to be urgent and of significant interest in scientific practical and theoretical aspects.

**Paper objective.** Thus, the paper objective is to determine the development strategy for the electric power industry from the position of methodicalness and the available organizational and legal provision of the modernization of the system of its state control.

**Paper main body.** It was determined that under the new model of the electric power market, its state control body takes on special significance. According to the EU general practice, the concretization of powers and functions of the state control body is made according to the solution of the countries of the Union. The Second and the Third Energy Packages are the grounds for the concretization, as they contain the minimum set of provisions concerning the competence of the electric power market control bodies. In Ukraine, the introduction of the new model of the electric

power market requires the improvement of the subsidiary electric power legislation by way of the adoption of the relevant law “On the National Commission for the state control in the areas of electric power industry and communal services.”

It was defined that there is a thought in scientific circles that it is appropriate to adopt the law “On state control in the area of power industry.” One way or another, the legislative innovations must obligatory:

- eliminate the restrictions for competition on the market at the expense of the Cost imbalance control fund, the compensation of ‘feed-in tariff’ expenditures, the liquidation of the cross-subsidization for electric power consumers;

- demonopolize the main sectors of the electric power industry;

- determine the peculiarities of electric power debt repayment, which appeared on the wholesale market for electrical energy of Ukraine etc.

**Conclusions of the research.** It is proposed to solve the above-mentioned priority problems with the help of the improvement of the existing Energy Strategy of Ukraine till 2030 determining the principles of the state policy concerning the reformation of the electric power industry.

## СПИСОК АВТОРІВ

---

**Алієва Поліна Ільхамівна**, методист сектора міжнародних зв'язків та підготовки іноземних громадян, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Андрєєв Сергій Олександрович**, к.держ.упр., докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

**Ахмедова Олена Олегівна**, к.держ.упр., науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Бородін Олександр Дмитрович**, аспірант кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Бублій Максим Петрович**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри економіки праці та управління персоналом, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Глуха Вікторія Валеріївна**, к.держ.упр., науковий співробітник наукового відділу з проблем у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Голєніщева Єлізавета Юрїївна**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Гончаренко Марина Василівна**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Григоренко Наталія Володимирівна**, викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Дєгтяр Андрій Олегович**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Древаль Юрій Дмитрович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Євдокімов Володимир Анатолійович**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Івашова Людмила Миколаївна**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри державного управління та митної справи, Університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

**Карпеко Надія Миколаївна**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Клімчук Юрій Васильович**, к.ю.н., доцент кафедри економічної теорії та права, Харківський національний автомобільно-дорожній університет, м. Харків

**Коврегін Володимир Володимирович**, к.техн.н., доц., перший про-реktor, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Коленов Олександр Миколайович**, к.держ.упр., старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Красников Євген Володимирович**, начальник групи 118 військового представництва Міністерства оборони України, м. Харків

**Крюков Олексій Ігорович**, д.держ.упр., провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Куц Юрій Олексійович**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Лашко Андрій Олександрович**, аспірант кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Лермонтова Юлія Олександрівна**, к.держ.упр., науковий співробітник ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Лукиша Роман Тарасович**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Луценко Світлана Миколаївна**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри професійної освіти та менеджменту, Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти, м. Суми

**Ляшевська Олена Іванівна**, к.держ.упр., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Майстро Сергій Вікторович**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Мельниченко Олександр Анатолійович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Мороз Світлана Анатоліївна**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Олениченко Юлія Анатоліївна**, ад'юнкт кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Опанасенко Ярослав Олегович**, студент, Національний університет

цивільного захисту України, м. Харків

**Полтораки Степан Тимофійович**, к.пед.н., проф., Міністр оборони України, м. Київ

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна**, к.держ.упр., старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Соболь Олександр Миколайович**, д.т.н., с.н.с., начальник кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту факультету цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Соболь Роман Георгійович**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

**Соловійов Сергій Григорович**, к.соц.ком., доц., доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування, Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ.

**Степанов Віктор Юрійович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Титаренко Андрій Вікторович**, к.псих.н., заступник начальника факультету оперативно-рятувальних сил, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Труш Олександр Олегович**, к.держ.упр., проф., професор кафедри права та європейської інтеграції, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

**Улида Володимир Юрійович**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хмирова Анастасія Олегівна**, ад'юнкт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Шатрова Катерина Ігорівна**, аспірант кафедри державного управління та митної справи, Університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

## CONTRIBUTORS

---

**Akhmedova O. O.**, PhD in public administration, researcher of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Alieva P. I.**, methodist of the international relations department and training of foreign citizens, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Andreyev S. A.**, PhD in public administration, doctoral student of the faculty for globalistics, eurointegration and national security management, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Borodin A. D.**, post-graduate student of the department of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

**Bubliy M. P.**, PhD in public administration, associate professor of personnel management and labour economy department, KRI NAPA, associate professor, Kharkiv

**Colenov O. M.**, PhD in public administration, senior lecturer of the department of the fire and rescue training, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Degtyar A. O.**, doctor in public administration, full professor, head of the chair of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

**Dreval Yu. D.**, doctor of public administration, professor, professor of department of occupational safety and technogenic and ecological safety, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Glukha V. V.**, PhD in public administration, researcher of the research department on problems of management in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Goncharenko M. V.**, PhD in public administration, associate professor of economic theory and finance department, KRI NAPA attached to the office of the president of Ukraine, Kharkiv

**Grigorenko N. V.**, lecturer of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Holenishcheva Ye. Yu.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Ivashova L. M.**, doctor of public administration, professor, department of public administration and customs, University of customs and finance, Dnepropetrovsk

**Karpeko N. M.**, researcher of educational-scientific-production center, National university of civil Protection of Ukraine

**Khmyrova A. O.**, adjunct, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Klimchuk Y. V.**, PhD, associate professor, department of economic theory and law, KhNAHU, Kharkiv

**Kovrehin V. V.**, PhD, associate professor, the first vice-rector, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Krasnikov E. V.**, head of 118 military offices Ministry of defence of Ukraine, Kharkiv

**Kryukov O. I.**, doctor in public administration, a leading researcher of the scientific department in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Kuts Yu. O.**, doctor in public administration, full professor, professor, head of the department of regional development and local self-governmental, KPI NAPA attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

**Lashko A. O.**, post-graduate student of political science and philosophy chair, KRI NAPA attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

**Lermontova Y.O.** PhD in public administration, scientific employee, educational, scientific and production center, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Lukysha R. T.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Lutsenko S. M.**, PhD in public administration, associate professor, associate professor of the department of management and professional education, Sumy regional institute of postgraduate pedagogical education, Sumy

**Lyashevskaya O. I.**, PhD in public administration, associate professor of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Maystro S. V.**, doctor in public administration, head of the department of public administration for civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Moroz S. A.**, post-graduate student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Melnychenko O. A.**, doctor in public administration, full professor, full professor of the chair of public administration in the sphere of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Olenychenko Ju. A.**, post-graduate student of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Opanasenko Y. O.**, student, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Poltorak S. T.**, PhD, full professor, Ministry of defence of Ukraine, Kyiv

**Pomaza-Ponomarenko A. L.**, PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Shatrova K. I.**, post-graduate student, Department of public administration

and customs, University of customs and finance, Dnepropetrovsk

**Sobol R. G.**, PhD in public administration, associate professor of the chair of economic theory and finance, KPI NAPA attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

**Solovyov S. G.**, PhD in social communication, docent, associate professor of department of information policy and E-government, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Stepanov V. Yu.**, doctor in public administration, full professor, professor at the department of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

**Sobol O. M.**, doctor of technical sciences, senior researcher employee, head of the department of management and activities organization in civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Titarenko A. V.**, PhD, deputy head of faculty of rescue forces, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Trush O. O.**, PhD in public administration, full professor, professor of law and european integration department, KPI NAPA attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

**Ulida V. Yu.**, applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Yevdokimov V. A.**, applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv



## ЗМІСТ

---

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>1</b>
<i>Алієва П. І.</i>	
Аналіз сутності поняття «державна освітня політика».....	1
<i>Красников Є. В.</i>	
Генезис та структура нормативно-правового регулювання державного оборонного замовлення в Україні.....	6
<i>Мороз С. А.</i>	
Державне управління та університетська автономія в системі розвитку трудового потенціалу вищого навчального закладу.....	18
<i>Полторак С. Т.</i>	
Контроль як функція державного управління освітньою діяльністю у ВНЗ Збройних Сил України.....	26
<b>ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>32</b>
<i>Ахмедова О. О.</i>	
Можливості використання міжнародного досвіду державного регулювання у сфері туризму в Україні.....	32
<i>Бородін О. Д.</i>	
Світовий досвід впливу держави на розвиток економіки.....	37
<i>Дегтяр А. О., Соболев Р. Г.</i>	
Страхування як механізм зменшення ризиків у процесі державного регулювання.....	43
<i>Древаль Ю. Д.</i>	
Механізми управління конфліктами у сфері публічних відносин.....	51
<i>Івашова Л. М., Шатрова К. І.</i>	
Вплив показників ЗЕД на розвиток транспортно-логістичної системи України в умовах євроінтеграції.....	58
<i>Карпеко Н. М.</i>	
Застосування економічного механізму державного реформування середньої освіти.....	67
<i>Коврегін В. В.</i>	
Економічні механізми забезпечення інноваційного розвитку вищого навчального закладу.....	72
<i>Мельниченко О. А.</i>	
Зайнятість населення: сутність, форми, механізми державного регулювання.....	78
<i>Олениченко Ю. А., Соболев О. М., Клімчук Ю. В.</i>	
Формування методологічних основ удосконалення механізмів	303

державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами.....	86
<i>Степанов В. Ю.</i>	
Державне регулювання транспортною сферою.....	97
<i>Хмирова А. О.</i>	
Організаційний механізм державного управління виховними процесами у вищих навчальних закладах України.....	104
<i>Шведун В. О.</i>	
Уніфікація механізмів державного регулювання в сфері рекламної діяльності.....	108
<b>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>115</b>
<i>Голенищева Є. Ю.</i>	
Особливості формування та реалізації державної інвестиційної політики в різних країнах світу.....	115
<i>Дегтяр А. О., Гончаренко М. В.</i>	
Напрямки державної політики у сфері реформування електроенергетичної галузі в Україні.....	123
<i>Дегтяр А. О., Євдокімов В. А.</i>	
Обґрунтування підходів до розробки стратегії забезпечення розвитку електроенергетичної галузі України.....	130
<i>Колєнов О. М.</i>	
Сутність екологічної політики в контексті державного управління.....	136
<i>Крюков О. І.</i>	
Інформаційне забезпечення публічної влади як чинник національної безпеки держави в умовах глобалізації.....	142
<i>Лашко А. О.</i>	
Аналіз решітка/група як інструмент деліберативного аналізу державної політики.....	149
<i>Луценко С. М.</i>	
Особливості реалізації молодіжної політики в Україні та за кордоном: управлінський аспект.....	157
<i>Соловійов С. Г.</i>	
Основні характеристики стратегічних комунікацій.....	165
<i>Улида В. Ю.</i>	
Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики в європейських країнах: досвід і перспективи...	171
<b>КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА.....</b>	<b>176</b>
<i>Дегтяр А. О., Бублій М. П.</i>	
Особливості управління персоналом при проектній організації	

діяльності.....	176
<i>Ромаша-Пономаренко А. Л.</i>	
Reformation of the state administration of higher education: Ukrainian and European experience.....	184
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК.....</b>	<b>190</b>
<i>Глуха В. В.</i>	
Принципи «європейського регіоналізму» в організації системи державного управління та освіти України.....	190
<i>Майстро С. В.</i>	
Теоретико-методологічні засади державного регулювання розвитку регіону.....	195
<i>Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т., Опанасенко Я. О.</i>	
Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності.....	203
<b>РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....</b>	<b>210</b>
<i>Григоренко Н. В., Ляшевська О. І.</i>	
Прийняття управлінських рішень в системі надання державних послуг у сфері цивільного захисту.....	210
<i>Титаренко А. В.</i>	
Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.....	216
<b>РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>223</b>
<i>Андрєєв С. О.</i>	
Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту.....	223
<i>Труш О. О., Лермонтова Ю. О., Куц Ю. О.</i>	
Інституційна система Європейського Союзу у галузі боротьби з катастрофами (частина 2).....	236
<b>ABSTRACTS.....</b>	<b>250</b>
<b>Список авторів.....</b>	<b>297</b>
<b>Contributors.....</b>	<b>300</b>

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**В університеті здійснюється підготовка за такими напрямками:**

- Цивільний захист;
- Охорона праці;
- Пожежна безпека;
- Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування;
- Хімічна технологія;
- Психологія;
- Управління у сфері цивільного захисту;
- Охорона праці у сфері цивільного захисту;
- Екологічна безпека;
- Управління пожежною безпекою.

**В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонує три спеціалізовані ради, а саме:**

- Д64.707.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека" та 21.02.03 "Цивільний захист";
- К64.707.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- К 64.707.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 "Механізми державного управління".

**Пріоритетні напрямки наукової діяльності:**

- Управління у сфері цивільного захисту;
- Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.;
- Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків;
- Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах надзвичайної ситуації;
- Державне управління у сфері цивільного захисту.

**Університет – організатор науково-практичних конференцій, а саме:**

- Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту;
- Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи;
- Забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
- Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у надзвичайних ситуаціях;
- Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології;
- Наукове забезпечення діяльності оперативно-рятувальних підрозділів (теорія та практика).

**В університеті видаються такі збірки наукових праць:**

- "Проблеми пожежної безпеки";
- "Проблеми надзвичайних ситуацій";
- "Проблеми екстремальної та кризової психології";
- "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління")".

**З вимогами, що висуваються до рукописів статей, можна ознайомитися на сайті університету в розділі «Наука» (<http://nuczu.edu.ua>).**

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94  
тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91  
E-mail: [post@nuczu.edu.ua](mailto:post@nuczu.edu.ua), [dergupr@nuczu.edu.ua](mailto:dergupr@nuczu.edu.ua)



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ  
Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**2016**

**Випуск 1 (4)**

Заснований у 2014 році

Підписано до друку 29.01.2016. Формат 60x84/16.  
Папір 80 г/м<sup>2</sup>. Друк ризограф. Ум.друк. арк. 13,6  
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