

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

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Серія "Державне управління"

Збірник наукових праць

Випуск 2 (5)

Харків 2016

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

Заступник голови редакційної ради –
Андронов В.А., д-р. тех. 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., д-р. наук держ. упр., доц.

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

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

Чернов С.І., д-р. наук держ. упр.

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

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

Засновник:

*Національний університет
цивільного захисту України*

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

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

УДК 351
ББК 67.99(2)116
Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради
Національного університету
цивільного захисту України
Протокол № 2 від 29 вересня 2016 р.*

**Вісник Національного університету
цивільного захисту України :**
зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ,
2016. – Вип. 2 (5). – 388 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.

УДК 351: 338.26

Гайду О. В., здобувач, ЧДУ ім. Петра Могили

ДЕРЖАВНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ: НАУКОВИЙ ОГЛЯД НАЯВНИХ І ПРИХОВАНИХ МОЖЛИВОСТЕЙ

У статті окреслено національні морські пріоритети України, представлено ретроспективний аналіз морської діяльності в Україні; обґрунтовано можливості відновлення потенціалу галузей морегосподарського комплексу; систематизовано стратегічні напрями розвитку морегосподарського комплексу України.

Ключові слова: *стратегія, розвиток, морегосподарський комплекс, національні морські пріоритети, морська діяльність, морегосподарська діяльність.*

The article outlines national marine priorities of Ukraine and presents a retrospective analysis of marine activities in Ukraine. It is determined that the complex of forces and means of the state, aimed at achieving the strategic objectives of the Marine Doctrine of Ukraine, the total capabilities of all national subjects of sea industrial complex constitute maritime potential of Ukraine.

Keywords: *strategy, development, marine complex, national priorities marine, maritime activities, marine activities.*

Постановка проблеми. На сьогодні, у період дезінтеграції морської політики загострилися питання щодо забезпечення сприятливих умов відтворення морської інфраструктури, якнайшвидшого відновлення повноцінного функціонування прибережних зон та ефективного мореплавства, без яких переваги географічного положення України практично нівелюються. За всіма формальними ознаками регіони України утворюють своєрідну «морську державу» з комфортними умовами проживання населення на морському узбережжі, з потенційно ефективною прибережною економікою. Однак сказане буде справедливим лише за умови належного промислового розвитку всіх галузей морегосподарського комплексу держави, що спирається в першу чергу, на власні технології суднобудування, судноремонту та портового будівництва, а також забезпечення всіх компонент комплексу потенціалом високоосвічених і досвідчених морських технічних фахівців, здатних підтримувати на сучасному рівні складну інфраструктуру морських комунікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості здійснення морегосподарської діяльності та роль держави у забезпеченні розвитку морегосподарського комплексу досліджувалися багатьма вченими в галузі економічних наук і державного управління: Л. Антонова, П. Гнатюк, К. Ільницький, А. Котлубай, І. Познанська та ін.

Постановка завдання. Мета статті – окреслити національні морські пріоритети України; представити результати ретроспективного аналізу морської діяльності в Україні; обґрунтувати можливості відновлення потенціалу галузей морегосподарського комплексу; систематизувати стратегічні напрями розвитку морегосподарського комплексу України.

Виклад основного матеріалу. У стратегічному ракурсі розвиток морегосподарського комплексу, як одного з основних складових його господарсько-економічної системи, має враховувати, з одного боку, цілі і завдання перспективного розвитку певної території (соціо-еколого-економічної системи), а з іншого, – має в повній мірі реалізовувати національні морські пріоритети держави.

Національні морські пріоритети нашої держави представлені в Морській доктрині України [6], яку прийнято вважати базовим документом, який регламентує державну політику в сфері морської діяльності. У рамках морської доктрини законодавчо закріплено поняття національної морської політики, що визначають процеси вивчення, освоєння, господарського та наукового використання морських і прибережних ресурсів. Крім того, обґрунтовано поняття морського потенціалу України, визначено суб'єктів національної морської політики, сформульована судноплавна політика держави, сутність торгового і військово-морського мореплавання тощо.

Ухвалення державою морської доктрини означає якісно новий крок у здійсненні морської політики, визначає необхідність створення для неї відповідної сучасним реаліям нормативно-правової бази, формулює форми і способи ефективної реалізації національної морської політики. При цьому важливо, щоб доктрина не носила виключно декларативний характер, що у свою чергу вимагає розробки механізмів її втілення на практиці.

Доктрина закріплює такі напрями морегосподарської діяльності [6]:

- захист державного суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення захисту національних інтересів держави в Азовському і Чорному морях, Керченській протоці та інших районах Світового океану;
- розвиток торговельного судноплавства, портової діяльності, суднобудування, кораблебудування і судноремонту, приморської рекреаційної діяльності;
- комплексне освоєння природних ресурсів моря, розвиток морського рибного господарства;
- забезпечення безпеки морської та морегосподарської діяльності України в Азовському і Чорному морях, Керченській протоці та інших районах Світового океану, безпеки судноплавства, екологічної безпеки морегосподарської діяльності, захисту морегосподарської діяльності від тероризму;
- розвиток Військово-Морських Сил Збройних Сил України та Морської охорони Держприкордонслужби;
- розвиток освіти, науки і технологій в морській галузі;
- проведення фундаментальних та прикладних досліджень Азовського і Чорного морів, Керченської протоки та інших районів Світового океану з урахуванням інтересів України;

– підтримка та поширення в суспільстві морських традицій, пропаганда необхідності прискореного розвитку в державі морської діяльності, забезпечення шанобливого ставлення до працівників галузі морського і річкового транспорту.

Маюючи вихід до Чорного і Азовського морів, Україна, безумовно, є морською державою. Це обумовлює інтерес до морської діяльності з боку законодавчого органу держави. Зокрема, 29 із 56 морських портів Причорномор'я розміщуються саме на території України (Рені, Ізмаїл, Кілія, Вилкове, Усть-Дунайськ, Бугаз, Белгород-Дністровський, Іллічівськ, Одеса, Южний, Очаків, Миколаїв, Октябрськ, Дніпробузький, Херсон, Скадовськ, Чорноморськ, Донузлав, Євпаторія, Севастополь, Ялта, Массандра, Феодосія, Арминцево, Керч, Генічеськ, Бердянськ, Маріуполь, Азовсталь).

Також в Україні існує цілий ряд історично обумовлених передумов для успішного здійснення і розвитку морської діяльності. Зокрема, до моменту розпаду Радянського Союзу в грудні 1991 року суднобудування на одній шостій земної суші займало провідні позиції у світі. На цю галузь припадала третина всього військового кораблебудування у світі, а за обсягами та якістю цивільного суднобудування СРСР входив у десятку світових лідерів. З отриманням незалежності Україні дістався розвинений морегосподарський комплекс, що включав три морських парходства (Азовське, Чорноморське і Дунайське), 15 морських портів, 11 суднобудівних верфей, 11 підприємств суднового приладобудування і 7 підприємств суднового машинобудування. Крім того, до переліку того, що успадкувала Україна, увійшли судноремонтні заводи, спеціалізовані морські підприємства, 27 передових для свого часу НДІ і КБ.

Лідируюче місце серед трьох українських морських пароплавств займало Чорноморське (ЧМП), до складу якого в 1991 році входило 295 одиниць суден вантажопідйомністю від 10 тисяч тонн і близько 1100 одиниць допоміжного флоту. ЧМП мало розвинену інфраструктуру, на його території діяло 36 і спільних підприємств та зарубіжних представництв. Візитною карткою пароплавства була всесвітньо відома торгова марка «Бласко», існування якої за рішенням держави закінчилось 18 травня 2013 р. Ринкова вартість основних активів ЧМП становила приблизно 7 млрд долл. США.

Це, у свою чергу, сприяло отриманню доходу ЧМП в 1991 році на рівні 1,1 млрд доларів США, з яких близько 350 млн доларів склали чистий прибуток. Пароплавство забезпечувало роботою близько 80 тис. чоловік [4, с. 103].

На жаль, за роки незалежності Україна суттєво втратила своє лідерство в морській галузі, позбувшись значної частини своїх активів, що абсолютно неприпустимо для морської держави.

Оскільки частина судів (28 одиниць) підлягали списанню, за підсумками 1992 року в пароплавстві залишилося 227 судів. У той же час, уперше за час існування ЧМП виникла фінансова заборгованість, яка в грудні 1992 року дорівнювала 170 млн доларів США. Протягом 1993 р. 160 судів перейшли у власність різних офшорних компаній [2]. У наступні три роки загальна

чисельність флоту пароплавства зменшилася на 200 одиниць, з них у 1995–1997 роки було втрачено 171 судно. Ця драматична експонента до 2004 року завершилася тим, що в ЧМП залишилося всього 6 судів при кредиторської заборгованості в 11,1 млн доларів США. Ще через два роки державна судноплавна компанія «Чорноморське морське пароплавство» піддалася санації, яка триває й сьогодні. А до 2008 р. ЧМП на морській гаді представляло одне-єдине судно – самохідний плашкоут «Парутине» [3].

У кінці 2010 року, після чергової реорганізації Міністерства транспорту та зв'язку України, пароплавство перейшло в підпорядкування Державної служби морського і річкового транспорту, яка перебуває у віданні Міністерства інфраструктури України. Весь цей час морська діяльність України неухильно знижувала показники своєї участі у ВВП країни, і наразі цей показник не перевищує 2%, у той час, як наявний у 1991 році потенціал галузі міг би забезпечувати сьогодні понад 15 % у результаті успішної експлуатації морського транспорту і 10% – від продуктивного суднобудування і судноремонту [4].

Чверть століття, протягом яких морська діяльність України перебувала в стагнації, привели до вкрай невтішних результатів, а саме:

1. У той час, як світовий флот нарощував тоннаж, в Україні відбулося його обвальне скорочення. Згідно з даними UNCTAD, на початок 1993 р. сумарний дедвейт торгового флоту України становив 6,177 млн т (з урахуванням судів тонажем від 100 реєстрових тонн), а в рейтингу провідних морських держав український торговий флот займав 25-й рядок.

На 01.01.1997 р. дедвейт флоту під українським прапором становив уже 4 млн т, на початок 2007 р. – 1,13 млн т, а на 01.01.2010 р. він нараховував лише 0,904 млн т (скорочення більш ніж у 5,8 разів), й Україна посідала у рейтингу вже 72-ге місце. На 01.01.2015 р. дедвейт знизився до 0,5 млн т (0,027 світового торгового флоту) [5].

Підсумкове падіння сукупного дедвейту морського торгового флоту України за 25 років виявилось буквально критичним для галузі – тоннаж впав в 13 разів, що виглядає особливо парадоксально на тлі буму морських перевезень у світі і виникнення таких «морських» держав, як Монголія (не маючи виходу до моря, починаючи з 2003 року, вона щорічно збільшує на 10 одиниць кількість торгових судів під своїм прапором, і сьогодні у неї всього близько 400 суден) або Білорусь (створення національного морського торгового флоту передбачено спеціальним указом президента республіки).

Серед причин, що призвели до розвалу ефективних судноплавних компаній, які дісталися Україні в результаті здобуття незалежності, основною є та обставина, що управління галуззю здійснювалося централізовано, з Міністерства морського флоту СРСР, у той час, як в Україні аналогічних управлінських структур просто не було. Будучи частиною планової радянської економіки, судноплавні компанії працювали з великими вантажовласниками, зовнішньоторговельними компаніями і не зуміли вчасно перебудуватися на роботу в нових господарсько-економічних умовах.

У результаті фінансової заборгованості, що виникла, залучення до управління через офшорні компанії іноземних фахівців галузь почала занепадати. На додаток до всього в Україні не була прийнята стратегія розвитку морської діяльності, абсолютно відсутній інтерес державних інституцій до перспективи розвитку торгового судноплавства.

У наші ж дні в якості головних чинників, які гальмують розвиток вітчизняного судноплавства, можна виділити такі: недостатній попит зовнішньоторговельної діяльності на послуги морського транспортування вантажів; недосконалість морського права, нерозвиненість морської логістики, відсутність стійкої практики фрахтування морських суден, низька зацікавленість української кредитно-фінансової системи в обслуговуванні морських вантажоперевезень і судноплавства, непомірне фіскальне навантаження на підприємницьку діяльність і цій сфері.

2. Суттєво скоротився обсяг пасажирських перевезень, у результаті чого Україна поступилася першістю в Чорному морі російським і турецьким операторам. Щодо внутрішніх пасажирських перевезень, то сучасний пасажирський термінал Одеського порту пропускною здатністю 1 млн осіб, протяжністю 1370 м і готовністю приймати відразу п'ять теплоходів, включаючи круїзні лайнери місткістю понад дві тисячі пасажирів, за роки незалежності знизив пасажиропотік в 7,5 разів – з 730 тис. пасажирів у 1986 р. до 96 тисяч у 2014 р.

3. У десять і більше разів скоротився обсяг українських експортно-імпортних вантажоперевезень на вітчизняних судах – з 75 до 7,5% в загальній масі морських вантажоперевезень. При цьому частка України в світовому торговельному обороті на море, тобто вантажів, перевезених під українським прапором, становить нині трохи більше 4,5 млн т, або 0,05% в загальному обсязі. Іншим таким «лідером» у морській торгівлі є острови Океанії. Це тим більш поганий показник, що в процентному численні від загального обсягу світових перевезень на вантажі українського походження припадає 1 %, і 2 %, якщо брати до уваги ще й транзитні перевезення.

4. Середній вік українських судів сьогодні перевищує 25 років. Таким чином, у наявності висока зношеність основних фондів морського господарства України. Більше того, протягом всіх 25 років незалежності завантаженість судноремонтних і суднобудівних заводів України була абсолютно не адекватна запитам часу. Крім того, експертним співтовариством висловлюється думка про те, що для додання нового імпульсу національній морській галузі держава повинна прийняти ряд законодавчих актів, і в їх числі зобов'язати українських судновласників робити ремонт своїх плавзасобів на вітчизняних судноремонтних верфях.

Сьогодні Україна все ще володіє розвинутою суднобудівною і судноремонтною базою, що підкорялася за часів Союзу Міністерству промислової політики Української РСР. Це 11 суднобудівних заводів, на які припадала третина всієї продукції, виробленої на верфях СРСР. Ще 7 підприємств випускали судові двигуни і різне корабельне обладнання, одинадцять

підприємств постачали галузі системи суднової автоматики і різні керуючі комплекси, розроблені в 27 спеціалізованих НДІ і КБ.

Наразі в Україні залишилося всього п'ять повноцінно діючих суднобудівних верфей. Це Чорноморський суднобудівний завод та ДП «Суднобудівний завод ім. 61 комунара», розташовані в Миколаєві, Херсонський суднобудівний завод, «Ленінська кузня» в Києві і завод «Плаза» в Маріуполі. Ще два заводи – «Залив» (Керч), ВАТ «Феодосійська суднобудівна компанія «Море» – є українськими лише номінально, адже знаходяться на території анексованого Криму [7, с. 265].

Вживає українське суднобудування в основному за рахунок експортних замовлень. У рамках сформованої на сьогодні кооперації з європейськими корабелями в Україні будують корпуси, які після цього добудовують на верфях інших державах. Одночасно з цим відсутність в Україні повного суднобудівного циклу змушує вітчизняних суднобудівників закуповувати відсутнє обладнання за кордоном, що є нерентабельним. Зношеність основних фондів підприємств галузі коливається в діапазоні від 30 % до 60 %, застаріла наукова, матеріально-технічна і технологічна база заводів і науково-дослідних організацій гальмують розвиток і можливість отримання великих замовлень.

Окремою проблемою українського суднобудування є низька зацікавленість кредитно-фінансових установ у співпраці з підприємствами галузі. Високі ставки за кредитами, тривалий виробничий процес (цикл виготовлення) призводять до того, що корабелі намагаються обходитися власними коштами, що за визначенням важко через недостатню кількість вільних грошових ресурсів. Це істотно обмежує можливості фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, упровадження передових технологій та інновацій.

З урахуванням поточних зарубіжних тенденцій у суднобудуванні, а це підвищений інтерес до екологічної безпеки морських перевезень, оптимізація тоннажу, експертним співтовариством висловлюється думка, що українське суднобудування могло б переорієнтуватися на будівництво малих і середніх судів типу «ро-ро». Однак перехід на будівництво ролкерів можливий тільки при істотній підтримці з боку держави, запровадженні на період становлення цього напрямку податкових преференцій, системному моніторингу вантажної бази, що визначає попит на різні види тоннажу [1].

Злободенною проблемою також є стан технічних засобів зв'язку, забезпечення і координації безпечного судноплавства. Сьогодні ремонт і модернізація актуальні для більшості рятувально-координаційних центрів, центрів регулювання руху суден, засобів радіозв'язку. Близько третини причального фронту в Україні, за оцінками фахівців, знаходиться в малопридатному для ефективної експлуатації стані. Крім того, в Україні все ще немає національної інтегрованої системи супутникового зв'язку, яка дозволяла б оперативно реагувати в надзвичайних обставинах і надавати судам своєчасну допомогу.

Незважаючи на існуючі проблеми, українське суднобудування має достатній експортний потенціал, який може розкритися за умови послідовної державної політики, збалансованості інтересів приватних і державних власників діючих суднобудівних підприємств, зацікавленості кредитно-фінансового сектора економіки, узгодженої кооперації науково-дослідних і дослідно-конструкторських організацій.

Підсумовуючи накопичений світовий досвід держав, що використовують кластерний принцип формуванні управлінської політики у морській галузі, слід виділити декілька базових регуляторних заходів, що діють, насамперед, у суднобудуванні: *а)* гарантії по кредитах, виданих на будівництво суден (у тому числі і тих, що зводяться по іноземних замовленнях, на експорт); *б)* компенсування частини відсотків по кредитах; *в)* видача пільгових недорогих кредитів; *г)* звільнення на певний період від сплати ввізного мита при закупівлі приладів, комплектуючих, устаткування; *г)* звільнення від податків експортних операцій; *д)* звільнення від непрямого оподаткування; *е)* оптимізація ставок прямих податків на доходи від експорту; *є)* пряме субсидування суднобудування у фіксованому відсотку від контрактної вартості судна; *ж)* фінансова допомога суднобудуванню для національних судновласників або в рамках експорту; *з)* застосування механізмів прискореної амортизації основних засобів; *и)* застосування різних податкових пільг; *і)* залучення інвестицій в науково-дослідну, проектну та дослідно-конструкторську діяльність; *ї)* формування державного замовлення для виконання національними суднобудівниками; *й)* участь виконавчої влади в управлінні суднобудівними підприємствами, не виключаючи і можливість націоналізації окремих підприємств за прикладом таких країн як Іспанія, Італія, Китай; *к)* надання фінансової допомоги, залучення інвестицій, державне гарантування кредитів, що залучаються для модернізації суднобудівних підприємств; *л)* фінансове забезпечення підготовки і перепідготовки кадрів для галузі; *м)* державне субсидування експорту.

Заходи від «а» до «е» були результативними в період з 2000 по 2004 роки, а в еру «модифікованих» криз, в умовах циклічності та масштабності сучасних кризових явищ майже в усіх сферах життєдіяльності та господарювання людини ці заходи будуть успішними в Україні і сьогодні.

Розірвана в 90-і роки і не відновлена до теперішнього часу виробнича кооперація між судноплавними компаніями і суднобудуванням, практично нульова практика забезпечення кораблів державним замовленням є серйозною перешкодою в розвитку українського суднобудування.

5. Україна може втратити значну частину вантажопотоків. 18 діючих морських торговельних портів України складають потужний потенціал її морегосподарського комплексу. Визначальний для цього потенціалу обсяг перевалки вантажів виконують морські торговельні порти, які підпорядковуються Міністерству інфраструктури. Проте в продовження останніх 10 років їх питома вага і роль поступово знижується. Певна частка припадає на підприємства Міністерства аграрної політики і продовольства України (експорт

зернових і олійних, рибний промисел), Міністерства оборони (спеціальне обладнання і вантажі, боекомплект, експорт озброєнь), суднобудівні компанії та підприємства (організації), які експлуатують морські причали, а також вантажно-розвантажувальні роботи в приватних портах.

Постійно зростаюча конкуренція на ринку вантажно-розвантажувальних та інших портових послуг при заглибленні спеціалізації регіональних ринків праці висуває як неодмінну умову збереження конкурентоспроможності необхідність підтримки на високому техніко-економічному рівні основних активів морських торговельних портів.

Нестабільність вантажообігу морських торговельних портів України багато в чому залежить від попиту на продукцію українських експортерів і транзитний вантажопотік, а також зумовлюється звуженою номенклатурою вантажів, що нараховує не більше десяти позицій, серед яких нафтоналивні вантажі (близько чверті всього обсягу), прокат чорних металів (трохи менше чверті), руда, вугілля, кокс, мінеральні добрива, зернові вантажі і, нарешті, вантажі в контейнерах. Крім того, розвиток портової діяльності стримують застарілі технології і висока зношеність основних фондів (технічний стан приблизно третини всього причального фронту перебуває в малоприсадибному для експлуатації стані).

Серед інших проблем, які гальмують розвиток українських морських торговельних портів, можна назвати такі:

- недосконала митна політика держави;
- наявні потужності в морських торговельних портах регіонів України не відповідають структурі сучасних вантажопотоків, зокрема, зростанню контейнерних перевезень;
- наявні в даний час портові потужності не відповідають потребам сучасних вантажопотоків, в структурі яких зростає обсяг контейнерних перевезень;
- низький рівень гарантій при зберіганні і транспортуванні;
- розширення пропускної здатності проводиться портами без врахування спільних інтересів і показників, з урахуванням власних завдань і можливостей зі збільшення вантажопотоку – у результаті чого зростає внутрішня конкуренція між морськими портами;
- відсутня державна програма розширення пропускної здатності морських торговельних портів, що об'єднала б розроблені і готові до впровадження методи інтенсивного і екстенсивного розвитку, збалансувала б інтереси різних власників і інвесторів;
- питання розширення пропускної здатності морських торговельних портів опрацьовуються без урахування ресурсів, які можуть бути залучені на основі регіональної диверсифікації вантажопотоків і концентрації технологічних можливостей.

Процес реалізації державою функцій управління в морських торговельних портах всупереч реаліям ринкової економіки не зазнав істотних змін.

Архаїчна та неперманентна структура і організація управління портовою діяльністю перешкоджає створенню рівних конкурентних умов для

державних портів і приватного сектора, призводить до правових колізій між операторами і учасниками ринку. Застарілим законодавством не опрацьований порядок утворення, експлуатації та ліквідації портових терміналів. В цілому, нормативно-правова база, що регулює діяльність операторів портової галузі, далека від досконалості. Не працює централізована управлінська вертикаль, в тому числі стосовно дотримання вимог міжнародних конвенцій, практично відсутня міжвідомча і міжгалузєва координація дій.

6. Участь органів державної влади в реалізації планів з розвитку морегосподарського комплексу мінімальна і носить формалізований характер. В силу цього не розроблений головний документ – «Стратегія розвитку морегосподарської діяльності в Україні», яка б об'єднала інтереси всіх сфер, які входять у зазначений комплекс.

Протягом усіх 25 років незалежності управління морською галуззю держави зазнавало змін у силу нестійкості статусу органів центральної виконавчої влади, які несуть відповідальність за стан морського господарства країни і морегосподарської діяльності. Якщо в 1992-1993 роках Державна адміністрація морського транспорту України (Укрморфлот) підпорядковувалася безпосередньо уряду, то пізніше відповідальність за стан галузі переклали на Державний департамент (згодом просто Департамент) морського і річкового транспорту, що входить в структуру Міністерства транспорту та зв'язку України. У 2011 році Державна служба морського та річкового транспорту України була реорганізована в Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті, підпорядковану Міністерству інфраструктури (Указ президента України «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»).

Наразі велика частина підприємств морегосподарського комплексу України підпорядковується Міністерству інфраструктури. Управління іншими напрямками морської діяльності покладено на різні міністерства і відомства.

Міністерство аграрної політики і продовольства курирує рибпромисловий комплекс. Міністерство економічного розвитку і торгівлі відповідає за суднобудування і судноремонтні підприємства. Міністерство екології та природних ресурсів здійснює наукові дослідження в морській сфері, займається природоохоронною діяльністю в Азовському і Чорному морях. Міністерство енергетики та вугільної промисловості розробляє морські шельфи з метою видобутку корисних копалин. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту відповідає за підготовку кадрів для морської діяльності. У прямій компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства знаходиться регіональний розвиток приморських регіонів. У віданні Міністерства оборони – військово-морська діяльність. Нарешті, на Державну прикордонну службу покладено охорону морських кордонів. На жаль, координація та взаємодія в здійсненні морської діяльності між цими відомствами фактично відсутня.

Можливість прискореного відродження такої високорентабельної галузі

економіки, як морська, в ситуації відсутності скільки-небудь помітних і, головне, довгострокових державних капіталовкладень є реальною тільки за умови реалізації державою передової регуляторної політики.

7. В Україні не налагоджена система працевлаштування випускників морських навчальних закладів.

Відповідно до Міжнародної Конвенції і Кодексу про підготовку, дипломування моряків та несення вахти, в Україні діє система підготовки та перепідготовки фахівців для морського флоту.

Сьогодні цією підготовкою займаються 11 навчальних закладів, проте малочисельність українського флоту змушує випускників цих закладів шукати роботу за кордоном, на іноземних судах і в іноземних компаніях. При цьому багато в чому невирішеною проблемою є соціальна і юридична незахищеність моряків. За найскромнішими оцінками, сьогодні в Україні налічується понад 80 тисяч моряків, які працюють на судах під прапорами інших країн. Більшість з них отримує порівняно високу (для України) заробітну плату, проте податки і соціальні відрахування платять в країні, до якої приписано судно. Таким чином, Пенсійний фонд України і державний бюджет позбавляються досить значних надходжень. У той же час захист українських громадян (і серед них моряків), які піддаються арешту і кримінальному переслідуванню за кордоном, здійснюється державою в особі Міністерства закордонних справ не досить активно, а під час і на дуже низькому професійному рівні. Це явне протиріччя між недостатньою юридичною, дипломатичною підтримкою українських моряків за кордоном і несплатою ними податків в Україні вимагає усунення.

8. Слабка матеріально-технічна оснащеність Військово-Морських сил України та Морської охорони Державної прикордонної служби України.

9. Також безумовним для ефективного розвитку морегосподарського комплексу є актуальна необхідність виважено, з наукових позицій підходити до природокористування, енергозбереження та екологічної безпеки господарської діяльності, збереження біологічного різноманіття та відтворення природних ресурсів на морях і в прибережній зоні. На жаль, подібні принципи сповідує лише мала частина суб'єктів морегосподарської діяльності, у більшості ж випадків домінує трофейний спосіб використання ресурсів, який за визначенням не передбачає раціоналізації цих процесів, пошуку альтернативних рішень, прагнення до відтворення.

Оскільки глобалізація істотно змінила вигляд морегосподарської діяльності, реалізація морських інтересів України може бути ефективною в разі багаторівневої інтеграції всіх без винятку суб'єктів господарської діяльності регіонів, збалансованої на принципах соціального паритету, розвитку, економічної доцільності та виробничої спеціалізації.

Морегосподарської діяльності складається з двох базових аспектів – економічного та соціального. Обидва аспекти визначають соціо-еколого-економічного стану держави та її регіонів і дозволяють реалізувати такі завдання, як економічна самостійність і розвиток, рівень розвитку соціальної

сфери, економічна безпека на морі.

У числі базових складових структури функціонування морегосподарського комплексу виділяють такі:

а) фактори, що визначають економічну самостійність і розвиток: морська торгівля, імпорт і експорт, морський пасажирський флот, рекреаційна діяльність, вуглеводневі і мінеральні корисні копалини, видобуті на морському шельфі, промислове рибництво та рибальство, морські біоресурси;

б) фактори, що визначають економічну і військово-політичну безпеку: захист акваторії, узбережжя, морських споруд і комунікацій на стратегічно важливих напрямках, збереження і збільшення військової, дипломатичної та економічної присутності в регіонах, що входять в коло національних інтересів України, виконання миротворчих місій за мандатом ООН, збереження впливу за кордоном, що забезпечує безпеку інвестицій;

в) фактори, що визначають рівень розвитку соціальної сфери : стан розвитку соціальної інфраструктури; доступність охорони здоров'я, освіти, культури; можливість вирішення житлової проблеми; змістовне проведення вільного часу; прожитковий рівень пенсій, стипендій; чітке функціонування комунальної сфери.

Важливо враховувати, що розвиток морегосподарського комплексу передбачає також широкий спектр питань, пов'язаних з міжнародною діяльністю, спрямованою на боротьбу з піратством і тероризмом, захист навколишнього середовища, науково-дослідною діяльністю.

Висновки. Таким чином, комплекс сил і засобів держави, націлених на досягнення стратегічних цілей морської доктрини, сукупні можливості всіх національних суб'єктів морегосподарської діяльності складають морський потенціал України. Доведено, що стійка тенденція нарощування зовнішньоекономічних зв'язків із Західною Європою та іншими країнами світу розкриває нові горизонти економічного зростання України через відновлення та розвиток власного морегосподарського комплексу. Обґрунтовано, що для розв'язання великої кількості накопичених проблем у сегментах взаємних економічних інтересів держави і суб'єктів сфери підприємництва потрібно поглиблене вивчення і економічне опрацювання таких першочергових завдань: підвищення інвестиційної привабливості та залучення фінансово-промислових груп; модернізація інфраструктурного забезпечення, здійснення широкомасштабної кооперації, впровадження ресурсозберігаючого підходу до експлуатації унікальної природно-ресурсної бази, максимальне залучення кадрового та наукового потенціалу. В Україні вже функціонує Міжвідомча координаційна рада з питань морських досліджень на базі МОН України та НАН України, але цього недостатньо для запуску проривної стратегії розвитку морегосподарського комплексу. З огляду на цілі та функціональне призначення морегосподарського комплексу формування його функціонально-компонентної структури актуалізує необхідність створення профільного інституційного органу державного управління і розробку довгострокової програми розвитку цього комплексу.

Список використаних джерел

1. Ільницький К. Казахстанський транзит [Електронний ресурс] / К. Ільницький // Порти України. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://portsukraine.com/node/2169>.
2. Інтернет видання «Корреспондент» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/economics/1490965-kravchuk-vzyav-na-sebe-provinu-za-rozval-torgovogo-flotu-ukrayini>.
3. Інтернет видання «Тиждень.ua » [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Publication/2813>.
4. Котлубай А.М. Торговельне судноплавство України: проблеми і перспективи / А.М. Котлубай. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2008. – 256 с.
5. Офіційний сайт інформаційного агентства «РЖД-Партнер.ру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rzd-partner.ru/news/porty-ukrainy/za-period-nezavisimosti-ukrainy-dedveit-morskogo-torgovogo-flota-strany-snizilsia-v-13-raz/>.
6. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 р.» від 07.10.2009 р. № 1307 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF>.
7. Познанська І.В. Потенціал суднобудівної галузі України / І.В. Познанська, П.І. Гнатюк // Регіональні інновації. – 2011. – № 43. – С. 264–271.

УДК 331.453

*Древаль Ю. Д., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ,
Шароватова О. П., к.пед.н., доц., НУЦЗУ*

ГЛОБАЛЬНІ ДОПОВІДІ МОП ЯК ЧИННИК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

Систематизовано зміст глобальних доповідей Міжнародної організації праці, в яких розкриваються сучасні принципи і права у світі праці. На основі таких доповідей узагальнено основні заходи щодо заборони найгірших форм дитячої праці, усунення дискримінації на робочих місцях, правових гарантій та ліквідації примусової праці.

Ключові слова: *глобальна доповідь, гідна праця, державне управління охороною праці, дитяча праця, примусова праця, соціальна справедливість, соціально-трудові відносини.*

The content of the global reports of the International Labour Organization, which reveals the modern principles and rights at work, is systematized in the article. Based on these reports, authors summarize the main measures necessary to forbid the worst forms of child labour, eliminate discrimination in the workplace, implement legal

guarantees and liquidate forced labour.

Keywords: *global report, decent work, public administration, occupational safety and health, child labour, forced labour, social justice, social and labour relations.*

Постановка проблеми. Декларацією про основні принципи і права у сфері праці (далі – Декларація, Декларація 1998 року) було закладено міцний підмурок для розвитку програмних засад Міжнародної організації праці (далі – МОП) в умовах сьогодення. У цьому сенсі важливе значення відводиться глобальним доповідям, які опрацьовуються з урахуванням нових реалій відповідно до змісту Декларації. Зміст кожної з глобальних доповідей формально якраз і має відповідати одному з принципів, зафіксованих у Декларації 1998 року. Зокрема, це свобода асоціації та реальне визнання права на ведення колективних переговорів; скасування всіх форм примусової чи обов'язкової праці; реальна заборона дитячої праці; недопущення дискримінації в області праці та занять. Причому має дотримуватися послідовність зміни проблематики (тобто, упродовж чотирьох років послідовно має охоплюватися увесь спектр основних принципів і прав у сфері праці). Такі доповіді спеціально подаються Генеральним директором Міжнародного бюро праці (далі – МБП) на сесіях Міжнародної конференції праці (далі – МКП), стаючи своєрідним дороговказом для подальшої нормотворчої діяльності та притягуючи посилену увагу всіх зацікавлених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Видається деякою мірою незрозумілим, що глобальні доповіді МОП ще не стали предметом окремих спеціальних досліджень. Щоправда, інколи такі доповіді згадуються для підтвердження розвитку положень Декларації 1998 року. На такому фоні якісно вирізняється монографія Є.В. Краснової «Основні трудові права: міжнародні стандарти і трудове законодавство України», в якій проведено змістовний, але водночас і надміру лаконічний аналіз деяких з глобальних доповідей [3, с. 69–75].

Постановка завдання. Завданням статті, з урахуванням зазначених аргументів, є систематизація змісту чотирьох глобальних доповідей МОП, в яких розкриваються сучасні принципи і права у світі праці.

Виклад основного матеріалу. Мета глобальних доповідей полягає у з'ясуванні стану справ щодо реалізації кожної категорії основних принципів і прав у сфері праці протягом попереднього чотирирічного циклу, а також оцінюванні на цій основі ефективності діяльності МОП та опрацюванні плану дій з відповідного спектру соціально-трудова відносин.

Упродовж 2000–2003 рр. було подано доповіді так званого першого чотирирічного циклу. Проте, предметним полем рукопису охоплюються доповіді 2002–2005 рр., що пояснюється низкою суто формальних та змістовних факторів. Якраз у 2002 р. під егідою МОП розпочала повноцінну діяльність Всесвітня комісія із соціальних аспектів глобалізації, яка долучилася до опрацювання більшості подібних документів. До того ж, зміст

доповідей 2004–2005 рр. якісно вирізняється від попередніх доповідей з аналогічною проблематикою, надаючи фахівцям та дослідникам достатній матеріал для подальшого вдосконалення сучасних соціально-трудових відносин, а саме: 1) у майбутньому немає місця дитячій праці (2002 р.); 2) рівність у сфері праці – веління часу (2003 р.); 3) об'єднання в організації у цілях соціальної справедливості (2004 р.); 4) глобальний альянс проти примусової праці (2005 р.).

Доповідь «У майбутньому немає місця дитячій праці» (2002 р.) – це третя глобальна доповідь, що була представлена відповідно до механізму реалізації Декларації МОП про основні принципи і права у сфері праці (далі в підрозділі – Глобальна доповідь 2002 року чи Доповідь 2002 року). Дитяча праця є складним явищем, дослідження якого пов'язане із значними труднощами. Найперше слід виділити відсутність повноцінної інформації, що й стало однією з підстав для загострення уваги до даної доповіді.

Основною ідеєю Глобальної доповіді 2002 року є те, що дитяча праця перешкоджає освіті та розвитку дітей, а також позбавляє їх засобів до існування в майбутньому. У ній систематизовано всі прояви та наслідки дитячої праці, а також запропоновано механізм викорінення чи принаймні применшення масштабів цього явища.

Важливу частку Доповіді 2002 року складає тлумачення деяких вікових категорій дітей, що можуть допускатися до участі у трудовому процесі. Вказується, зокрема, що дитячою працею охоплюються не усі види робіт, що виконуються дітьми у віці до 18 років (адже багато дітей і в ранішньому віці в різних національних умовах виконують роботу, яка повною мірою узгоджується з отриманням ними освіти, їхнім повноцінним фізичним та розумовим розвитком).

У цілому ж мінімальний вік прийому на роботу не може бути нижчим віку, передбаченого для обов'язкового відвідування школи, і не може бути нижчим за 15 років (проте, усі країни мають тяжіти до встановлення рівня 16 років). Спеціально обумовлюються і випадки зняття окремих вікових обмежень для країн, що розвиваються (це, зокрема, стосується дозволів на працю 14-річних дітей, а також допустимості легкої праці, що не заважає відвідуванню дитиною школи, з 12 років) [1, с. 10–11].

На основі положень Конвенцій МОП № 138 та № 182 виділяються три категорії дитячої праці, які належить викоринити, а саме:

1. Праця, що виконується дитиною, яка не досягла мінімального віку, встановленого національним законодавством для подібного виду робіт.

2. Праця, яка загрожує фізичному, розумовому чи моральному благополуччю дитини, так звана «небезпечна праця».

3. Безумовно найгірші форми дитячої праці, які на міжнародному рівні визначені як рабство, незаконний обіг, боргова кабала та інші форми примусової праці, примусовий набір для участі в збройних конфліктах, проституція і порнографія, а також протизаконна діяльність.

Відповідно до основних положень Глобальної доповіді 2002 року, механізм подолання найгірших форм дитячої праці включає сукупність таких заходів:

- міжнародна підтримка забезпечення прав дитини;
- повноцінна реалізація програми МОП/ІПЕК;
- цілісний підхід до вдосконалення інформаційної та моніторингової політики, зокрема шляхом виконання Програми статистичної інформації та моніторингу дитячої праці (як складової програми МОП/ІПЕК);
- узгодження виконання зазначених програм з іншими програмами, що виконуються в рамках МОП;
- удосконалення міжнародного технічного співробітництва в рамках МОП;
- сприяння прийняттю, вдосконаленню та реалізації національних програм з проблем викорінення найгірших форм дитячої праці;
- повноцінна участь учасників тристороннього діалогу;
- удосконалення освітньої політики, зокрема, щодо неухильного дотримання вимоги обов'язкової безкоштовної початкової освіти;
- удосконалення діяльності базових соціальних служб;
- залучення до боротьби з негативними проявами дитячої праці широкі кіл громадськості та НУО;
- приділення належної уваги сімейним цінностям та соціально-трудовому навчанню в сім'ї;
- посилення контролю за захистом дітей від сексуальної експлуатації та відповідальності за «секс-туризм» [1, с. 69, 72, 74, 76–78, 83, 85].

Доповідь «Рівність у сфері праці – веління часу» (2003 р.) – це перша глобальна доповідь, присвячена питанням дискримінації у сфері праці та занять (далі в підрозділі – Глобальна доповідь 2003 року чи Доповідь 2003 р.). Водночас це остання доповідь першого чотирирічного циклу глобальних доповідей.

Дискримінація на робочих місцях є доволі розповсюдженим явищем. Мільйони людей у всьому світі за причини власної статі, віросповідання чи кольору шкіри позбавлені роботи чи вимушені займатися некваліфікованою працею, а також отримувати порівняно з іншими працівниками більш низьку заробітну плату. Найбільш уразливими категоріями у цьому відношенні є жінки, етнічні чи расові меншини та мігранти. До цього додаються також працюючі діти, інваліди, представники старших вікових груп, а також надомні, сільськогосподарські та сезонні працівники.

Дискримінація у сфері праці та занять може набувати різнобічних форм і зустрічається в будь-якому суспільстві. Проте, згідно з оцінкою МОП, усі види дискримінації характеризуються однією спільною рисою: їй властиве неоднакове відношення до людей за причини якихось характерних для неї рис, таких як расова належність, колір шкіри чи стать, що й приводить до нерівних можливостей. Спеціально наголошується і на тому, що «між дискримінацією, зубожінням, соціальною ізоляцією та примусовою і дитячою працею існує багатобічний взаємозв'язок» [5, с. 2, 18].

До основних напрямів боротьби з дискримінацією на робочих місцях, згідно з системним аналізом тексту Глобальної доповіді 2003 року, віднесено такі:

- неухильне дотримання прав і свобод людини;
- усебічне дослідження масштабів та характеру дискримінації у сфері праці, що визначається в якості основної передумови вирішення проблем дискримінації у сфері праці та занять;
- повноцінна реалізація концепції гідної праці;
- прийняття та неухильне дотримання законодавства про рівну оплату праці, зокрема недопущення зниження оплати праці для деяких категорій осіб;
- прийняття та вдосконалення національних програм з метою заборони дискримінації окремих категорій працівників;
- реалізація національних проектів щодо виконання програми МОП/ШПЕК;
- удосконалення системи оподаткування, зокрема запровадження роздільного оподаткування, яке має стимулювати працівників з меншою заробітною платою;
- удосконалення роботи служб зайнятості та структури зайнятості;
- удосконалення структури зайнятості;
- удосконалення роботи чи навіть переорієнтація органів інспекції праці, відповідальних за забезпечення дотримання положень про рівність працівників;
- повноцінна охорона материнства;
- удосконалення гендерної політики, подолання стереотипів щодо виконання жінками сімейних та виробничих обов'язків, руйнування «скляної стелі» (бар'єру, за яким жінкам важко досягти прогресу на управлінських та керівних посадах);
- повноцінне використання інформаційного ресурсу;
- використання наукового та науково-методичного матеріалу, розробка посібників та інших матеріалів з відповідної проблематики;
- удосконалення освітньої політики, забезпечення доступу до загальної початкової освіти;
- організація та координація зусиль соціальних партнерів, спрямованих на боротьбу з дискримінацією;
- включення в колективні переговори та угоди положення про рівність працівників та боротьбу з дискримінацією [5, с. 64–65, 69, 76, 78, 109–111, 115].

Глобальна доповідь «Об'єднання в організації у цілях соціальної справедливості» (2004 р.) є першою доповіддю Другого циклу глобальних доповідей, поданих згідно з механізмом реалізації Декларації про основні принципи і права у сфері праці (далі в підрозділі – Глобальна доповідь 2004 року чи Доповідь 2004 року).

У вступній частині Доповіді 2004 року підкреслюється, що право на

свободу об'єднання та дієве визнання права на колективні переговори відіграють подвійну роль: і в якості основоположного права людини у сфері праці; і в якості важливого елементу економічних, соціальних і політичних процесів. Сукупно такі права гарантують працівникам і роботодавцям можливість вступати в організації і сумісно діяти з метою захисту не лише власних економічних інтересів, але й громадянських свобод (таких як право на життя і безпеку, недоторканність особи, а також особистої та колективної свободи). Вони гарантують захист від дискримінації, різнобічних незаконних втручань і домагань, а також сприяють економічному розвитку.

Основними напрямками вдосконалення зазначеного спектру соціально-трудових відносин визначено такі:

- подолання негативних аспектів глобалізації, зокрема лібералізації потоків капіталів та перенесення виробництва в інші країни;
- удосконалення законодавства у сфері колективних переговорів та права на організацію, розповсюдження таких прав на всі організації працівників, включаючи державних службовців, домашню прислугу, сільськогосподарських робітників та працівників-мігрантів;
- реалізація масштабних проектів;
- вдосконалення структури зайнятості;
- посилення уваги до реалізації зазначених принципів і прав на рівні окремих галузей і підприємств;
- розповсюдження практики колективних угод, включаючи різні рівні та сектори національної економіки, підприємств, установ та робочих місць;
- реалізація принципів трипартизму, вдосконалення співробітництва організацій працівників та роботодавців;
- повноцінне використання потенціалу зв'язків організацій роботодавців з НУО, зокрема тих, які розділяють стурбованість щодо поширення бідності, нерівності та уразливості окремих категорій працівників;
- удосконалення контрольного механізму МОП, зокрема і в тій частині, що стосується нератифікованих конвенцій;
- оптимізація діяльності органів інспекції та регулювання праці;
- організація спеціальних досліджень та проведення навчальних курсів [4, с. 24–25, 27, 35, 58–59, 76, 80, 124, 126].

Глобальна доповідь «Глобальний альянс проти примусової праці» (2005 р.) є другою доповіддю Другого циклу Глобальних доповідей, поданої згідно з механізмом реалізації Декларації про основні принципи і права у сфері праці (далі в підрозділі – Глобальна доповідь 2005 року чи Доповідь 2005 р.).

У вступній частині Доповіді 2005 року відзначається, що «примусова праця у тій чи іншій формі застосовується на всіх континентах, практично у всіх країнах, незалежно від форми економіки». Відтак висловлюється розуміння того, що примусова праця в її різних формах може проникати у всі суспільства та країни, як ті, що розвиваються, так і розвинуті [2, с. 1].

Визначення примусової праці містить два важливих компоненти: ро-

бота виконується під загрозою покарання та виконується не добровільно. Відтак примусову працю неможливо просто прирівняти до низької заробітної плати чи поганих умов праці, а також до шкідливих чи небезпечних умов праці. Це поняття не охоплює й ситуації суто економічної необхідності, за якої працівник не може полишити робоче місце за причини реальної чи уявної відсутності альтернативної зайнятості.

Доповідь 2005 року можна вважати взірцевою в питанні систематизації досягнень і прорахунків, що минули за час підзвітного чотирирічного циклу. У ній, зокрема, аналізується досвід, накопичений в рамках реалізації Спеціальної програми дій боротьби з примусовою працею (СПД-ПП, затвердженої Адміністративною радою в листопаді 2001 р.). СПД-ПП характеризується в якості «широкої дослідницької та інформаційної програми, яка висвітила різноманітні аспекти примусової праці у різних умовах та дозволила виявити деякі слабкі місця у законодавстві та політиці, що заважають більш ефективним державним діям, спрямованим на боротьбу з примусовою працею» [2, с. 22]. До цього додається і робота в рамках виконання програми МОП-ІПЕК.

Згідно з текстом Доповіді 2005 року конкретний механізм боротьби з примусовою працею має включати сукупність таких заходів:

- сприяння реальній рівності працівників та врегулювання соціальних аспектів глобалізації;
- удосконалення контрольного механізму МОП, охоплення ним усіх проявів примусової праці (у тому числі, і в тюрмах та місцях позбавлення волі);
- удосконалення моніторингу, структурні перетворення на ринку праці;
- боротьба з корупцією;
- боротьба з бідністю, яка є однією з важливих передумов трудових домовленостей примусового характеру (у цьому сенсі важливо розірвати «коло бідності», яке не дозволяє вирватися із зубожіння за причини недостатнього соціального захисту та низьких заробітних плат осіб, що займаються примусовою працею);
- повноцінна участь у боротьбі з примусовою працею з боку інспекторів праці;
- належна участь у протидії примусовій праці з боку учасників тристороннього діалогу;
- концентрація зусиль на боротьбі з борговою кабалою, яка у багатьох випадках є першоосною примусової праці;
- боротьба з кабалою жінок та підлітків;
- повноцінний правовий та соціальний захист працівників-мігрантів, додаткові зусилля у напрямі зменшення нелегальної міграції (як такої, що надає найбільший відсоток жертв примусової праці) [2, с. 43, 64, 80, 83].

Висновки. Отже, глобальні доповіді МОП складають важливий ресурс реалізації та удосконалення державного управління охороною праці. У таких доповідях деталізовано та розвинуто основні принципи і права у світі

праці, які визначено в Декларації про основні принципи і права у сфері праці. До них відносяться заборона найгірших форм дитячої праці, усунення дискримінації на робочих місцях, правові гарантії працівникам та ліквідація примусової праці.

Список використаних джерел

1. В будущем нет места детскому труду. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда [Электронный ресурс] / Международная конференция труда, 90-я сессия 2002 г. – Женева : МБП, 2002. – 154 с. – Режим доступа: <http://www.ilo.org>.

2. Глобальный альянс против принудительного труда. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда [Электронный ресурс] / Международная конференция труда, 93-я сессия 2005 г. – Женева : МБП, 2005. – 115 с. – Режим доступа: <http://www.ilo.org>.

3. Краснов Є.В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : монографія / Є.В. Краснов. – Одеса : Фенікс, 2012. – 178 с.

4. Объединение в организации в целях социальной справедливости. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда [Электронный ресурс] / Международная конференция труда, 92-я сессия 2004 г. – Женева : МБП, 2004. – 167 с. – Режим доступа: <http://www.ilo.org>.

5. Равенство в сфере труда – веление времени. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда [Электронный ресурс] / Международная конференция труда, 91-я сессия 2003 г. – Женева : МБП, 2003. – 151 с. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/ilc>.

УДК 378 : 372.77] (477)

Коврегін В. В., к.тех.н., доц., НУЦЗУ

СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МОЛОДІЖНИХ БІЗНЕС-ІНКУБАТОРІВ: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ, РОЛЬ ДЕРЖАВИ І ВНЗ

Доведена співвідносність підсистем розвитку кадрового й інноваційного потенціалу ВНЗ з функціонально-цільової точки зору, зокрема необхідність створення молодіжних бізнес-інкубаторів. Визначено, що така співвідносність передбачає впровадження принципів адміністративного, інноваційного й регіонального менеджменту.

Ключові слова: *система управління, ВНЗ, розвиток кадрового й інноваційного потенціалу, молодіжний бізнес-інкубатор.*

The correlation between the human and innovative capacity development subsystem of a higher educational institution, the functional and special-purpose subsystem of its activity administration and the importance of creating youth business incubators was proved. It was determined that this correlation stipulates the implementation of the principles of administrative, innovation and regional management.

Keywords: *system of administration, higher educational institutions, development of human potential and innovation, youth business incubator.*

Постановка проблеми. Становлення ринкових відносин в освітній сфері висуває ряд нових вимог до стратегічного розвитку ВНЗ як єдиного навчально-наукового і виробничого комплексу. Одним із напрямків цієї стратегії є формування принципово нового блоку системи економічних відносин у ВНЗ – блоку інноваційного підприємництва. Суть його полягає в тому, щоб поряд з академічною діяльністю – підготовкою науково-педагогічних кадрів і проведенням досліджень – ВНЗ здійснював підприємницьку діяльність, орієнтовану на використання свого науково-технічного потенціалу з такою метою: а) подальшого поглиблення інтеграції освіти, науки і виробництва; б) сприяння розвитку малого та середнього підприємництва; в) підготовки і перепідготовки кадрів у сфері адміністративного, інноваційного й регіонального менеджменту; г) розширення економічних можливостей такого закладу щодо залучення позабюджетних джерел фінансування. Усе це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідницьку базу нашої наукової розвідки становлять теоретичні та методологічні принципи організації, державного управління й економіки освіти, запропоновані й обґрунтовані в роботах таких учених: В. Андрущенко, В. Бакуменко, Л. Балабанової, С. Домбровської, М. Клименка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, І. Романова, А. Роміна, В. Садкового, В. Сиченка та ін. У наявних, проте, ринкових умовах, дослідження сутності та вдосконалення функцій державного управління в освітній сфері вимагає застосування комплексних та інноваційних підходів з метою забезпечення економічної безпеки ВНЗ і регіональних соціально-економічних систем.

Постановка завдання. Отже, метою статті є регламентація положень щодо принципів становлення й організації діяльності молодіжного бізнес-інкубатора, орієнтованого на додаткове профілювання випускників, аспірантів і молодих учених ВНЗ у сфері адміністративного, інноваційного й регіонального менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Погоджуємося з Л. Васильєвою, Л. Шевчук, А. Колодійчук та ін., що сьогодні серед інноваційних організаційних і просторових структур у світі особливе місце посідають бізнес-інкубатори. Їх модель у соціально-економічно розвинених країнах тривалий

період характеризується як ефективний інструмент розвитку підприємницького середовища, що активізує інноваційну діяльність в економіці [1; 3].

Незважаючи на той факт, що в нашій державі легітимізована певна кількість бізнес-інкубаторів, проте де-факто вони знаходяться ще на стадії або становлення, або початку свого функціонування. Це зумовлює необхідність щодо дослідження умов утворення і діяльності бізнес-інкубаторів в Україні, зокрема молодіжних, визначення перспектив і можливостей в апробації передового зарубіжного досвіду з метою стимулювання розгортання руху бізнес-інкубаторів на вітчизняних теренах.

Перед тим як конкретизувати пріоритети й особливості функціонування молодіжного бізнес-інкубатора, слід дати визначення дефініції бізнес-інкубатора взагалі (далі – БІ). Під ним розуміють організацію, яка надає комплекс послуг, а саме: бухгалтерських, юридичних, консалтингових, інформаційних, орендних, адміністративно-технічних тощо [3, с. 178–179]. Здебільшого отримувачем цих послуг є підприємницькі структури, які прагнуть швидше адаптуватися до умов ринкової кон'юнктури. Власне, значення бізнес-інкубаторів полягає у стимулюванні розвитку бізнесу на інноваційній основі. Зважаючи на це, доречно послуговуватися терміном «інноваційний бізнес-інкубатор», який передбачає каталізацію трансферу інновацій, створення венчурних структур тощо.

У світі найуспішнішими визнані такі моделі БІ, як американська, європейська й азійська. Деякі з них, зокрема американська, були створені ще в середині 60-х років ХХ ст. з метою зменшення безробіття в економічно-депресивних містах. Прикладом, загальновідомих БІ у США є інкубатор, створений для реалізації Internet-проектів «Alpha Lab» (Штат Пенсільванія) [4].

Одразу відзначимо, що США активно сприяє регіоналізованому впровадженню БІ в Україні. Зокрема, у 1998 році у межах міжурядової Американсько-Української Програми «Розвиток бізнес-інкубаторів в Україні» був заснований БІ «Центр розвитку малого бізнесу «Харківські технології» на базі НТК «Інститут монокристалів». За час свого існування цей бізнес-інкубатор обслужив понад 300 підприємств Харківської обл. (АТ «Хартрон», СП «Амкріс-Ейч Лімітед», АТ «Автрамат», АТ «Точмедприлад» та ін.), сприяючи розвитку технологічно орієнтованого підприємництва, комерціалізації наукомістких розробок. Серед вітчизняних молодіжних БІ відомим є Молодіжний бізнес-інкубатор Рівненського обласного молодіжного центру праці.

У Європі, як у США, також напрацьовано значний позитивний досвід створення та функціонування БІ, прийнята 7-ї Рамкова програма ЄС, що передбачає формування мережі для стимулювання участі інкубованого малого та середнього бізнесу в інноваційних та ресурсозберігаючих процесах [4]. Так, на 1 жителя країни ЄС найбільша кількість БІ припадає у Фінляндії [там само]. Вона забезпечила собі стабільне соціально-економічне зростання за рахунок БІ, які виступили ефективним механізмом утворення нових промислових підприємств (що, безперечно, дуже корисно для України), а також одними із центрів консолідації зусиль різних суб'єктів для активізації інноваційної діяльності, а саме: для підприємств та університетів.

Отже, з огляду на зарубіжний досвід створення Бі та вимоги часу можемо зазначити, що метою створення бізнес-інкубатора є підготовка та професійна орієнтація студентів-старшокурсників, аспірантів і молодих учених у сфері наукоємного бізнесу. Серед основних завдань діяльності Бі варто виокремити такі:

1) відбір науково-технічної продукції, створеної у ВНЗ спільно з іншими організаціями, володіння високим ступенем готовності до практичного використання в якості промислової продукції, товарів народного споживання тощо, комерціалізація останніх об'єктів;

2) реінвестування прибутку, отриманого в результаті реалізації такої науково-технічної продукції, у розвиток матеріально-технічної бази ВНЗ та інших установ і закладів;

3) участь у науково-дослідних і дослідно-конструкторських роботах в якості співвиконавців;

4) проведення маркетингових досліджень ринку науково-технічної, наукоємної продукції за профілем діяльності;

5) участь у роботі щодо підготовки до серійного промислового освоєння в якості товарної продукції, створеної у ВНЗ.

Крім вищеперерахованих завдань, бізнес-інкубатор має на меті також формування професійної орієнтації молодих кадрів на діяльність у межах приватних фірм різних організаційно-правових форм, а також надання допомоги молодим співробітникам в становленні власного малого бізнесу.

Організація діяльності бізнес-інкубатора передбачає, що він входить до складу і є структурним підрозділом науково-дослідного сектора ВНЗ. У своїй роботі Бі керується чинним законодавством, статутом вищого навчального закладу та своїм положенням. Бі очолюється начальником, який здійснює безпосереднє керівництво його діяльністю. Штатний розклад Бі розробляється відповідно до наявного науково-дослідного сектора ВНЗ.

У межах бізнес-інкубатора організовуються молодіжні бізнес-інкубатори або підгрупи (далі – МБІ), до складу яких входять студенти старших курсів, аспіранти та молоді науковці (до 35 років). Право на участь у роботі МБІ мають особи, які успішно виконують навчальні й аспірантські плани. Вони можуть працювати в МБІ на контрактній основі. Офіційне оформлення співробітників МБІ, порядок їх роботи і здійснення взаємовідносин співробітників груп із співробітниками НІС проводиться відповідно до чинного у ВНЗ порядку. Плани роботи МБІ є складовою частиною системи планування НІС.

Принагідно відзначимо, що Бі створюються за рішенням керівництва ВНЗ, а також за клопотанням його підрозділів і з ініціативи сформованих колективів студентів, аспірантів та молодих учених. Клопотання підрозділів ВНЗ щодо створення МБІ, у тому числі з ініціативи колективів студентів, аспірантів і молодих вчених, повинно містити такі положення: а) текст клопотання з указівкою напрямку діяльності МБІ; б) поіменний склад МБІ із зазначенням посад; в) гарантію контролю успішності та виконання обов'язків за посадами, а також гарантію наукового керівництва МБІ; г) можливості підрозділу щодо оплати праці й початкових витрат та інвестицій; д) текст

бізнес-пропозиції; е) проект протоколу про розподіл госпрозрахункового доходу від реалізації бізнес-пропозиції.

Клопотання підписується керівником відповідного науково-дослідного сектору ВНЗ, і після затвердження його є підставою для організації МБІ. Молодіжний бізнес-інкубатор за своїм офіційним статусом прирівнюється до тимчасового творчого колективу (далі – ТТК), що функціонує в межах науково-дослідного сектору ВНЗ. Ліквідація МБІ, як і ТТК, здійснюється в установленому порядку.

МБІ функціонує як повноцінний аналог малого підприємства, зайнятого наукомістким бізнесом і, зважаючи на це виконує всі організаційні, економічні та інші операції, властиві малому підприємству згідно з чинним законодавством.

Варто відзначити, що в процесі створення МБІ його особовий склад працює під науковим керівництвом науково-дослідного сектору ВНЗ, що здійснює стратегічне планування процесу створення МБІ (адже такий інкубатор має наукомістку орієнтацію), підготовку установчих документів та виконання операцій, пов'язаних із реєстрацією МБІ як фірми, сприяє проведенню маркетингових досліджень ринку наукомісткої продукції за обраним МБІ стратегічним напрямком, а також пошук можливих джерел фінансування його діяльності, бізнес-планування реалізації науково-технічних і виробничих проектів та інші завдання.

Зважаючи на положення чинного законодавства (ч. 2 ст. 135 Господарського кодексу України [2]) науково-дослідний сектор ВНЗ (далі – НІС) за погодженням із його керівництвом може сприяти виділенню окремих МБІ, які досягли виробничих і економічних успіхів, зокрема на принципах франчайзингу, використовуючи для цього пакет установчих документів МБІ. У цьому випадку МБІ може надіятися правом господарського відання, особливості якого визначено в ст. 136 Господарського кодексу України [там само]. Це означає, що МБІ може отримати офіційний статус юридичної особи і всі права, пов'язані з цим. Слід зазначити, що реалізація принципу франчайзингу може здійснюватися такими способами:

- а) шляхом придбання ВНЗ МБІ і офіційним призначенням керівного штатного складу;
- б) шляхом придбання контрольного пакету акцій або установчих паїв МБІ як малої фірми;
- в) шляхом паритетного співволодіння МБІ;
- г) шляхом надання контрольного пакета акцій або засновницьких голосів колективу МБІ;
- д) шляхом надання МБІ ринкового сегменту НІС ВНЗ, фірмового знака та інших видів підтримки.

Усі способи організації МБІ на засадах франчайзингу здійснюються відповідно до офіційних договорів про співпрацю, а саме: а) установчого договору і статуту малої фірми; б) генеральної угоди про спільну науково-виробничу діяльність НІС і МБІ як малої фірми в рамках напрямків діяльності ВНЗ та його науково-технічних і науково-виробничих програм; в) угоди про спільну науково-виробничу діяльність в межах конкретного інновацій-

ного проекту; г) договорів на проведення маркетингового дослідження; ліцензійних договорів; договорів на постачання продукції виробничо-технічного призначення тощо. До речі, залежно від обраної франчайзингової політики права та відповідальність НІС і МБІ можуть обумовлюватися як в одному, так і в декількох договорах.

Підсумовуючи зауважимо, що допускається організація функціонування МБІ на основі підприємницької діяльності без створення юридичної особи відповідно до затвердженого положення. З цією метою члени МБІ зобов'язані пройти офіційну реєстрацію в місцевих органах і отримати свідоцтво на здійснення підприємницької діяльності без створення юридичної особи. Робота таких осіб може регламентуватися договором-контрактом між НІС і підприємцем без утворення юридичної особи.

Висновки. Отже, основою ризику, що характеризує взаємозв'язок підсистем розвитку кадрового й інноваційного потенціалу ВНЗ, з функціонально-цільової точки зору, є розвиток МБІ з метою забезпечення системи економічної безпеки. Цей взаємозв'язок проявляється в межах отримання якісного освітнього, наукового та іншого результату, забезпечення розвитку творчих колективів. При цьому ВНЗ виступає постачальником кадрів – фахівців нового, більш високого професійного рівня, які швидко орієнтуються в інноваційних процесах. Створення МБІ – це запорука швидкого профільного працевлаштування студентів, гідного рівня їх життя, зростання престижу ВНЗ, і, звісно, підвищення його та регіональної соціально-економічної безпеки. Оскільки бізнес-інкубатори взагалі та молодіжні зокрема – неодмінний атрибут ринкової інфраструктури, дієвий (результативний, ефективний і раціональний) інструмент реалізації перспективних та пріоритетних новаційних підприємницьких ідей, а, відтак, потужний рушій соціально-економічного розвитку регіону. Разом із тим, в Україні рух БІ характеризується фрагментарністю, недосконалістю з позиції розвитку й ефективності здійснення; причин для такої ситуації багато. Однак одними з найголовніших є відсутність дієвої державної політики стимулювання розвитку БІ, особливо молодіжних, а також політики щодо розбудови бізнес-клімату, дефіцит фінансових вливань у цей процес.

Список використаних джерел

1. Васильєва Л. Бізнес-інкубатори як частина інфраструктури підтримки малого підприємництва / Л. Васильєва // Держава та регіони (Серія: «Економіка та підприємництво»). – 2010. – № 1. – С. 50–55.
2. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Шевчук Л. Т. Світовий і вітчизняний досвід створення і функціонування бізнес-інкубаторів / Л. Т. Шевчук, А. В. Колодійчук // Регіональна економіка, 2013. – Вип. 1. – С. 178–184.
4. The History of Business Incubation [Electronic recurs]. – Accessed to: http://www.nbia.org/resource_..._library/history.

ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

У статті окреслено сутність туризму та його розвиток; представлено, аналіз стану туристичної галузі України; обґрунтовано можливості підвищення потенціалу туристичної галузі; систематизовано стратегічні напрями та заходи розвитку туристичної галузі України.

Ключові слова: туризм, туристична галузь, туристична сфера, внутрішній туризм, міжнародний туризм, розвиток, туристично-рекреаційний потенціал, стратегія.

The article outlines the nature of tourism and its development. It is discovered that today it takes a leading position in many countries of the world as well as in Ukraine in perspective.

Keywords: tourism, travel industry, tourism sector, domestic tourism, international tourism, development, tourist and recreational potential, strategy.

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах глобалізації, динамічного розвитку світового ринку послуг набуває дедалі більшої вагомості та пріоритетності туристична індустрія. Вона займає особливе місце в системі міжнародних господарських відносин та загально людських цінностей, сприяє посиленню позитивних тенденцій в економіко-політичному та соціально-культурному житті суспільства. Зважаючи на місце і роль туризму в житті суспільства, держава проголошує його одним із пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки, і створює сприятливі умови для організації туристичної діяльності. Сьогодні в умовах глобальних перебудов і переорієнтації галузей економіки вожливим є зростання потреб і мотивів людей до туристичної діяльності. Туризм як галузь економіки поступово займає лідерські позиції в багатьох країнах світу, а також в перспективі і в Україні. Отже маємо значний нереалізований людський, природно-ресурсний, історико-культурний, туристично-рекреаційний та науково-технічний потенціал, вдале географічне розміщення, сприятливий клімат. Також особливість існуючої у дійсний час ситуації в країні, економічна та політична нестабільність, умови військового конфлікту, наполягають на подальшу розбудову нашої держави, яка обов'язково повинна включати створення умов для розвитку туристичної галузі. При цьому, формування високорозвинутої індустрії туризму та її інтеграція у світовий ринок туристичних послуг пов'язані з необхідністю вирішення гострих соціально-економічних проблем і залучення міжнародного досвіду.

Розвиток туризму для України є не тільки економічною необхідністю, він, окрім того, має важливу цивілізаційну, ментальну, комунікативну місію і має стати демонстрацією нашого добросусідства й гостинності.

Постановка завдання. Окреслити сутність туризму та його розвиток; представити результати аналізу стану туристичної галузі України; обґрунтувати можливості підвищення потенціалу туристичної галузі; систематизувати стратегічні напрями та заходи розвитку туристичної галузі України.

Виклад основного матеріалу. Туризм, як соціально-економічне явище, проблеми та питання його становлення, формування та розвиток туризму в цілому, являються завжди актуальними для наукового дослідження. Стосовно України, важливим є розробка та обґрунтування ефективного використання потенціалу туристичної галузі на місцевому, регіональному та державному рівнях, забезпечення розвитку індустрії туристичних послуг, аналіз перспектив подальшої інтеграції вітчизняної туристичної галузі до міжнародного ринку туристичних послуг.

Отже, стратегічна мета розвитку туризму в Україні є створення продукту, конкурентоспроможного на світовому ринку, здатного максимально задовольнити туристські потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій та їх соціально-економічних інтересів.

Для кращого розуміння, розкриття та знаходження рішення даної проблематики, визначемо, що означає слово «туризм». Необхідно відмітити, що існує велика кількість різнопланових дефініцій поняття туризм, які характеризують його не тільки з економічної точки зору, а й з позицій активного відпочинку людей та засобу міжнародного налагодження зв'язків.

Отже, слово «туризм» – франкомовного походження від «tour» – подорож (поїздка, поход) у вільний від роботи час, один з видів активного відпочинку [1]. Згідно Закону України «Про туризм», від 15 січня 1995 р. він розглядається як: «тимчасовий виїзд людини з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних або професійно-ділових цілях без заняття оплачуваною діяльністю» [там само].

Поліваріантність визначень даної категорії обумовлюється, насамперед, сферою наукового дослідження (географія, економіка, маркетинг, соціологія, освіта та ін.) та метою його проведення.

У довідковій літературі туризм розглядається як: подорожі, які здійснюються за певними маршрутами по своїй країні або за кордоном; поєднують відпочинок з пізнавальною метою, у ряді випадків мають елементи спорту.

У науковій літературі зустрічаються дещо інші визначення. Наприклад, Біржаков М.Б. [3] визначає туризм за цільовою направленістю як: «переміщення людей в цілях отримання задоволення та відпочинку, оздоровчих і лікувальних, гостьових, пізнавальних, релігійних або в професійно-ділових цілях». Сокол Т.Г. [6] розглядає дане поняття з функціональних позицій та стверджує, що туризм – це сфера діяльності людей, пов'язана з подорожами та мандрівками, що виконує ряд функцій політичного, економічного й культурного характеру. Кардинально протилежною є точка зору Мальської М.П. [5], яка виокремлює туризм як вид рекреації під час якого відновлення працездатності поєднується з оздоровлювальними, пізнавальними, спортивними і культурно-розважальними цілями [1].

Узагальнюючий класифікаційний орган, Міжнародна асоціація науко-

вих експертів в сфері туризму, яка займається дослідженням проблем даного сектору, пояснює термін соціально-економічної системи «туризм», як сукупність взаємовідносин, зв'язків та явищ, що виникають у процесі переміщення і перебування певної особи в місцях, які не є її постійним місцем проживання та не пов'язані з їх трудовою діяльністю.

В історії туризму залежно від зміни таких чинників, як мотивації подорожей, способу подорожей і розвитку транспортних засобів, кількості подорожуючих і охоплення туризмом різних верств населення виділяють чотири етапи розвитку: 1) зародження туризму; 2) становлення організованого туризму; 3) формування індустрії туризму; 4) етап масового туризму та глобалізації туристичної індустрії.

Дана періодизація є усталеною, кожен з етапів в науковій літературі розглядається як даність. Отже, історично, з часом туризм набув рис господарської діяльності, а на сучасному етапі розвитку економічних систем, туризм як сектор економіки сприяє активному подоланню диспропорцій економічно-соціального розвитку окремих регіонів, господарської й соціодемографічної депресивності, поживає традиційні господарські промисли місцевого населення, інтегрує місцеве господарство у світову економічну систему тощо. Варто також зазначити, що міжнародний туризм для цілого ряду країн, що розвиваються, є основною статтею експорту послуг та одним з основних джерел надходження в ці країни іноземної валюти; виступає стабілізаційним важелем формування їхніх бюджетів і кредитно-фінансових взаємин з іншими державами.

Туризм, як і будь-яка система складається з двох частин, а саме: суб'єкту туризму (безпосередньо туриста) та об'єкту туризму (таких основних елементів, як туристичний регіон і туристична індустрія).

Отже, туризм – це галузь, на функціонування якої впливають багато чинників: політична та економічна ситуації, погодні умови, зміни тарифів та цінова політика. Однією з головних причин існування туризму є мотивація. Туризм, як сфера послуг, не є першорядною потребою для населення. Проте, коли людина сита, одягнена, має кривлю над головою, і нарешті задовольнила усі свої першочергові потреби – тут просинається жага пізнавати незвідане і одним зі способів задоволення такої необхідності є туризм. Звичайно, як наслідок, виникає пропозиція туристичних послуг, породжувана силами ринку. У світі розроблено багато класифікацій цілей туристичних подорожей і як висновок і видів туризму. Наприклад, О.П. Дурович [4, с. 14] розробив і сформував наступну: 1) відпочинок і рекреація; 2) відвідування близьких друзів та родичів; 3) ділові або професійні бізнес-поїздки; 4) лікування і відновлення; 5) релігія та паломництво; 6) також автор виділяє окрему групу «Інші цілі», куди входить, наприклад, транзит [4]. До речі, за оцінками експертів, Україна має найвищий у Європі коефіцієнт транзитності.

Становлення туризму, розвиток ринку туристичних послуг, його роль у системі світової торгівлі, визначають форми, види та напрямки туризму.

Головними є насамперед міжнародний (в'їзний і виїзний) і внутрішній. Роль кожного з них незамінна у соціально-економічному розвитку держави, однак головним індикатором рівня розвитку даної сфери виступає саме між-

народний туризм. Серед українців попитом користуються подорожі за кордон, тобто виїзний туризм — за кордоном у 2011 році відпочили 1600 тис. українців [1]. Також поширені дві організаційні форми туристичного бізнесу – туристичні оператори та агенти. Різниця між ними в тому, що перші створюють турпродукт - розробляють маршрути, викупувають чартери і номери в готелях, організують трансфери, зустрічі і супровід туристів, екскурсії. Другі – продають програми і одержують комісійну винагороду від операторів.

Відкриття турагенції – кращий вибір для новачків, які вирішили знайти себе у виїзному туризмі. Стартові вкладення - близько 20 тис. дол. Як правило, туроператор на початковому етапі готовий платити комісію в розмірі 8-12% з кожної путівки. Спрощує входження в цей ринок відміна ліцензування турагентської діяльності [1]. Набагато більший прибуток принесе відкриття туроператора, але при цьому і вкласти в бізнес доведеться чималу суму – у середньому близько 20 млн. дол. Рентабельність бізнесу складає всього 1–5%. Таким чином, окупність проекту може затягнутися до 5-10 років [1]. При створенні оператора потрібно знайти на ринку унікальну нішу – зайнятися малоосвоєним напрямком, укласти ексклюзивний контракт з партнером. Також для успішного старту новоствореного туроператора потрібна команда професіоналів, агентська база, сайт, рекламна кампанія.

На туристичному ринку України оператори поділили, між собою напрямки, встановили конкурентні ціни, розділили приймаючі сторони, блокові програми на переліт. Всі домінуючі компанії працюють в туристичному бізнесі від 15 років і довше. Ніша заповнена приблизно на 60%. Конкуренція в ніші внутрішнього туризму значно менше, початкові витрати на відкриття бюро або фірми становлять близько \$ 10 тис., окупність - приблизно 1,5 року. Ніша заповнена всього на 20%. При цьому кожен рік відпочиває 6-8 млн. внутрішніх туристів [1]. Також зауважимо, що останні роки відбувся бурхливий розвиток в туристичній сфері, що позначило в ній істотні зміни. Тому зазначимо такі нові напрями, різновиди туризму, які займають окремі місця в ієрархії туристичних послуг:

1. Кілька років тому у вітчизняному туризмі з'явився новий термін - «сільський зелений туризм» тобто агротуризм, щопередбачає відпочинок туристів у сільській місцевості. Цей вид туризму зараз у тренді й являється дуже перспективним для України. У ній він представлений 600 різними садибами загальною місткістю понад 6 тис. чол., які щорічно приймають не менше 800 тис. туристів. Для порівняння, у Польщі агротуризмом займаються близько 12 тис. господарств, у Франції, Англії та Німеччині – не менше 20 тис. в кожній країні. Ніша зеленого туризму в Україні заповнена поки не більш ніж на 15 %. Початкові інвестиції на придбання та облаштування такої садиби, як правило, не перевищують 15 тис. дол.

2. Спортивний туризм. Основна ідея цього виду туризму є участь спортсменів у спортивних заходах, змаганнях, експедиціях і екскурсіях.

3. Науковий туризм. З'явився порівняно нещодавно. Зазначемо, що Україною в 2015 році була підписана Угода про наукове співробітництво

України в рамках Європейського проекту Horizon – 2020. Подібні угоди та програми прискорюють розвиток наукової мобільності.

4. Програмний туризм (хоббі туризм). Популярний тренд у туристичній індустрії, що передбачає формування і реалізацію подорожі, враховуючи вподобання і захоплення клієнта. Наприклад, розвиваються гастрономічний туризм, дегустаційні тури, дієтичні, шопінг-тури, тури-детокс.

5. Крім вищеперелічених напрямів, з'являються нові, а саме: розвивається інтернет-сегмент туристичного ринку, особливої популярності набувають екстремальні подорожі: на повітряній кулі, виживання в джунглях, експедиції в Арктику, на Камчатку, аж до подорожей в космос [2].

Зауважимо, що наслідки світової фінансової кризи 2008–2009 року призвели до змін у стані туризму як в Україні так і в усьому світі.

«Посткризовий» турист став більш вимогливим – як у відношенні матеріальних цінностей, так і власних вражень і потреб. Вкладаючи в поїздку мінімум коштів, він прагне отримати максимум сервісу і вражень. Розташування готелю «100 метрів до пляжу» (на першій лінії) або all-inclusive тепер явно не досить. Також відбувається перерозподіл ваги туристичних напрямків – у всьому світі і в Україні. У нашій країні це багато в чому пов'язано з тим, що дуже сильні «турецькі» оператори, в зв'язку з цим іншим гравцям «доводиться» робити акцент на інших напрямках – Іспанії, Греції, Хорватії тощо. На перерозподіл також істотний вплив зробили форс-мажорні обставини, які відлякали туристів від деяких напрямків - напад акул в Єгипті, також революції в ряді арабських країн, тероризм та політична криза в Турції, страйки і загроза дефолту в Греції. У деяких випадках вагомою виявилася цінова політика операторів - незважаючи на форс-мажорні обставини, деякі популярні серед українських туристів країни не знизили ціни на відпочинок (Турція, Марокко, Туніс). У цей же час, Болгарія, Іспанія, Греція і Кіпр ще рік тому ставилися до числа досить дорогих місць для відпустки, пішли на значні знижки, що дозволило їм перебрати на себе потік туристів середнього класу, що віддають перевагу європейському сервісу і знижкам. Зауважимо, також, що туристичні поїздки стали коротшими і частішими. Посткризов свідомість вплинула на формування «легких на підйом» туристів, які проводять вихідні в Європі або довгі вікенди в Азії (4-5 днів). З'явився сегмент мандрівників яким цікаво вже не стільки викласти фотографії в соцмережах, не просто «поставити галочку» про факт відвідування, скільки отримати дійсно корисний досвід, переживання і власні враження від подорожі. Для цих людей важливі не п'ятизіркові готелі і готові тури, але автентичність, дотик до традицій іншої країни. Вони готові жити навіть в хостелі, але при цьому не пошкоднують грошей на якусь специфічну екскурсію або музей.

Зазначимо, що соціальні мережі та мобільні технології голосно заявили про себе в туризмі. Як і в інших сегментах бізнесу, в туризмі спостерігається бурхливий розвиток цієї тенденції. В Україні тенденцію вже чітко видно - з'являються агентства, що просуваються переважно в соцмережах, а також співтовариства туристів. Це пояснюється тим, що фанати соцмедіа подорожують набагато частіше тих, хто не залучений в різний інтернет-інтерактив.

Найближчим часом звичайною практикою для туристів стануть інтерактивне бронювання, мобільні путівники та поради зарубіжних друзів з планування подорожі в їх країну.

У світі також з'явився специфічний сегмент «здорових і багатих». Для їх позначення в англomовному середовищі використовується аббревіатура LOHAS (Lifestyles Of Health And Sustainability). Ці люди люблять екологічний туризм, піклуються, в першу чергу, про навколишнє середовище та готові навіть переплатити за послуги. Вони вибирають більш екологічні способи подорожей, що сприяють зниженню викидів CO₂, адже світовий туризм, за оцінками експертів, дає 5%-ву частку сукупних викидів вуглекислого газу на планеті (40% з яких – авіаперевезення, 32% – автопересування). Представник сегмента LOHAS прагне відпочити без шкідливого засмаги, любить усе свіже й натуральне (наприклад, в країнах, де широко поширені більш дешеві продукти з ГМО, вони виберуть більш дорогі, але природні), прагне уникати різних хімічних та інших добавок. Експерти світового ринку вважають, що це – преміальний сегмент найближчого майбутнього в туристичній галузі.

Отже, туризм у світі динамічно розвивається, за результатами 2014 року у системі туризму створюється близько 9% світового ВВП та 6% загального експорту (1,5 трлн. доларів), кількість туристських прибутків у 2004 році досягла позначки 1133 млн осіб, умовно кажучи, кожна сьома людина на землі була туристом [4].

Стосовно України, розумієм, наша країна має об'єктивно потужний туристичний потенціал, який, на жаль, використовується не дуже ефективно. Маємо констатувати той факт, що 20 років тому туристичного ринку України не було, а ще 10 років тому він створювався спонтанно. Якщо в 90-х на туристичному ринку були присутні тільки дві державні структури: БММТ «Супутник» і «Інтурист», де працювали досвідчені фахівці, в основному віком після 40 років, то зараз в Україні діє 8,5 тисяч туристичних компаній. На жаль, Україна за 25 років незалежності так і не змінила радянську модель розвитку туризму, хоча володіє величезним і яскраво вираженим туристичним потенціалом. За даними ЮНВТО, наша держава має 23 мільйони іноземних візитерів на рік і входить до 10 країн Європи за показником відвідуваності і кілька років входила до 10 таких країн у світі. При цьому, на жаль, ми не входимо до рейтингової таблиці, що складається з числа 75 країн за рівнем доходів від туризму [6].

Це є визначальним питанням, яке має диференційовану структуру. Причини такого становища полягають у складній соціально-економічній ситуації в державі, у невідрегульованості механізмів стимулювання туристичної індустрії, відсутності ефективної стратегії розвитку цієї галузі як на національному, так і на регіональному рівнях. Ситуація, що склалася в туристичній сфері останнім часом, вимагає активного пошуку шляхів подолання кризових явищ та інтенсифікації виробництва туристичного продукту із забезпеченням необхідної його якості.

Отже, туристична сфера в Україні є однією із стратегічних галузей економіки, за допомогою якої відбувається подальший розвиток держави. Однак

для формування туристичного ринку необхідним є наявність ряду складових туристичної індустрії і лише туристично-рекреаційний потенціал не є гарантом успішного розвитку національного туризму [4; 5; 9].

Результати аналізу існуючих наукових праць з цього приводу дозволяють виокремити такі найважливіші чинники, що визначають рівень попиту і пропозиції рекреаційно-туристичних послуг у країні [7]:

– соціально-економічні чинники: рівень грошових доходів населення, професійна структура потенційного контингенту рекреантів і туристів, рівень цін на рекреаційно-туристичні послуги, доступність послуг (за місцем і часом їх реалізації);

– демографічні чинники: вікова і статева структура населення, форма зайнятості й місце роботи;

– соціально-психологічні чинники: рівень емоційного стану потенційних рекреантів і туристів, соціальна напруженість у суспільстві, ментальність тих або інших шарів і груп населення відносно інтересів, традицій і звичаїв, у тому числі, щодо використання вільного часу;

– ресурсно-екологічні чинники: масштаби і рівень забезпеченості території рекреаційно-туристичними ресурсами, відсутність конфліктних ситуацій у ресурсовикористанні в регіонах розвитку рекреації і туризму, стан навколишнього природного середовища як у районах постійного мешкання рекреаційно-туристичного контингенту, так і безпосередньо в регіонах надання рекреаційно-туристичних послуг;

– політичні чинники: безпека регіонів розвитку рекреаційно-туристичної індустрії, відсутність конфліктів (міжнаціональних, міжконфесійних, міжетнічних) у регіонах, загальний рівень демократизації суспільства, ступінь дотримання міжнародних норм і правил в охороні громадського порядку, дотримання прав і свобод людини.

За підрахунками спеціалістів, частка туризму у ВВП України є меншою за 2 % [2; 7; 8]. Для порівняння: у розвинених країнах цей показник коливається від 5 до 8 %, а у деяких державах сягає 50 % [2]. Частка доходів від туристичної галузі, наприклад, у Швеції, вже перевищує частку у ВВП автомобільної промисловості.

Проблеми, які можна спостерігати у дійсний час у вітчизняній галузі туризму, є «спадком», який залишився нашій державі після розпаду СРСР [1; 3; 6]. Тому ці явища є досить глибокими, а їх розв'язання потребує комплексного та продуманого підходу. Так, виробнича база галузі формувалась в основному за радянських часів, тому серед об'єктів інфраструктури переважають великі комплекси із значною концентрацією місць і низьким рівнем комфорту. Відсутня скоординована висококваліфікована та грамотна система дій з виведення туристичного продукту України на світовий ринок, яка давала б відчутні результати. Поряд із зазначеним, недуже високий рівень обслуговування туристів зумовлений загальною кваліфікацією працівників галузі. На сьогоднішній день в Україні у галузі туризму практично відсутня відповідна система для підготовки і перепідготовки кадрів, а також чіткі та адекватні світовим стандартам кваліфікаційні вимоги. Існуючі на-

вчальні заклади у сфері туристичної підготовки фахівців ще не мають власного широкого досвіду, тому спираються на використання європейського досвіду взагалі. Все ще залишається актуальним питання гармонізації екологічного стану, попри те, що Україна вже зробила значний крок – порівняно із 1990 роком зменшила забруднення атмосфери на 58,56% [1]. Збільшення туристичного потоку піднімає проблеми визначення оптимального екологічного навантаження на регіони і необхідності визначення максимальної пропускної здатності без шкоди довкіллю та історико-культурній спадщині. Поряд з цим складнощі митного контролю й несприятливий візовий режим для іноземних туристів, проблеми тіньової економіки, економічна та політична дестабілізація, недосконала правова забезпеченість галузі все ще залишаються головними зовнішніми факторами, які стримують розвиток туризму в Україні. Саме ці зовнішні та внутрішні чинники можуть стати базою, на основі якої формуватимуться пропозиції щодо виходу галузі з кризового становища, допоможуть визначити подальші напрямки її розвитку.

В українській туристичній сфері є лише два шляхи до подальшого перебігу подій. Саме у дійсний час відбувається той вирішальний момент, від якого залежить майбутнє українського туризму: чи стане туризм вагомим джерело надходжень до державного бюджету, чи залишиться на тому самому рівні, на якому він існував до сьогодні. Все це визначається тими орієнтирами, що будуть покладені в основу політики розвитку туризму. Таким чином, виникає альтернатива: робити акцент на іноземного споживача чи більш розвивати внутрішній туристичний процес.

Зазначимо, що на сьогодні більшість туристичних компаній працюють переважно на вивіз туристів, а тому, й капіталу за кордон, тобто на "імпорт вражень". Отже, туристична індустрія за кордоном дуже розвинута. Стосовно внутрішнього туризму, то тут відбулись деякі зміни. Після втрати Криму, в країні внутрішні туристичні потоки радикально змінилися. Частина туристів прерearинтувалася на захід країни, в Карпати, а головними морськими курортами стали раніше мало кому відомі міста та селища, наприклад такі як Затока або Залізний порт. В 2015 році маленьке селище Затока в Одеській області з населенням 2 тисячі людей побило всі рекорди – за сезон воно прийняло приблизно 1,5 мільйонів туристів! Зрозуміло, що інвестиційна привабливість заштатного курорта обласного призначення піднялась дуже високо. І така тенденція спостерігається по всьому узбережжю Азовського та Чорного морів, отже вони відчули раніше незнаний наплив туристів. Тому розвиток внутрішнього туризму, може стати не тільки тактичним ходом у перехопленні виїздного турпотоку і переорієнтації на інші регіони, але й зіграє об'єднуючу роль для української нації. Зазначемо, що в цій ситуації ґрунтуватися треба на підтримці конкретних переваг кожного регіону.

У будь-якому разі в обох випадках потребує своєї негайної зміни до міжнародних вимог вітчизняний ринок туристичних послуг. Адже розвиток вітчизняної туристичної сфери неможливий без її зовнішньої інтеграції у світовий туристичний простір. Зрозуміло, що така постановка питання є досить умовною, однак на рівні концептуального обґрунтування програм на

найближчу перспективу перевагу слід віддавати другому варіанту. Останнє не означає ігнорування міжнародного туризму, а акцентує на тому, щоб розвиватися за рахунок власних споживачів, і, лише маючи відповідну базу, прагнути максимізувати свої досягнення на світовому рівні. Отже, більш доцільним має бути визначено розвиток саме в'їзного та внутрішнього туризму, адже саме вони створюють додаткові робочі місця в країні та формують валютні надходження.

Оцінюючи конкурентоспроможність країн на ринку міжнародного туризму, як правило, досліджують і ураховують таке: стан політико-правової бази регулювання сфери міжнародного туризму в країні; тенденції бізнес-середовища та розвиток туристичної інфраструктури; ресурсний потенціал [8]. У сукупності наявність і забезпечення окреслених умов є необхідними для розвитку та функціонування міжнародного туризму в країні. Аналіз поточного стану туристичної сфери в Україні дозволяє не тільки оцінити в реальному часі її конкурентоспроможність на міжнародному рівні, але й виявити ключові проблеми, що заважають реалізації наявного туристичного потенціалу у повній мірі. У даному контексті варто використовувати досвід європейських країн, де туристична сфера являється значним джерелом державних надходжень.

У результаті аналізу відповідно до проблем і перешкод, маючи нормативно – правову базу, державне регулювання, та внутрішні соціально-економічні тенденції, що до розвитку туристичної галузі, потрібно сформулювати стратегічні напрями розвитку туризму (ключові стратегічні лінії змін, комплекс конкретних заходів), за допомогою яких забезпечується досягнення індикативних показників, критеріїв ефективності реалізації стратегії. Стратегічними напрямками, що передбачають формування високоефективної та конкурентоспроможної туристичної галузі, в Україні мають бути такі: 1) законодавчий; 2) адміністративний; 3) економічний; 4) організаційний; 5) соціальний.

Законодавчий напрям повинен сприяти створенню стабільного правового поля для суб'єктів туристичного бізнесу. Адміністративний напрям присвячений удосконаленню методів та системи управління, що забезпечувала б сталий розвиток сфери туризму. Ефективне функціонування туристичного ринку вимагає державного регулювання економічних відносин. Економічний напрям розвитку галузі передбачає фінансово-податкове, грошово-кредитне регулювання туризму, інвестиційну політику.

Державна туристична політика в Україні реалізується через державні, обласні та міські програми розвитку туризму, при розробці й реалізації яких необхідно враховувати принципи комплексності й системності.

Прийняті останніми роками керівні документи на різних рівнях управління у сфері туризму визначають два головні напрями і відповідно цілі розвитку туристичної галузі в Україні – перший становлення туризму як високорентабельної галузі економіки, другий формування конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту. Для забезпечення цих стандартів потрібні цілеспрямовані комплексні дії держави і бізнес сектору, що потребує значних коштів.

Таким чином, для прискорення розвитку туристичної галузі, необхідно впровадити такі заходи:

1. Залучення коштів до туристичного ринку. В країні гостро постає проблема залучення інвестицій: державних, приватних(внутрішніх), або іноземних(зовнішніх) Зазначемо, що у нас зосереджена третина санаторно-курортних держпідприємств часів СРСР. Це при розумному і новаторському підходах може бути основою розвитку актуального нині у світі медичного туризму. Ця сфера є природною для інвестицій за умови її корпоратизації та приватизації. Для туристів з Європи, США, з України є привабливими наші ландшафтні, природні заповідники в поєднанні з пам'ятками архітектури і культурної спадщини.

2. Створювати актуальний туристичний бренд держави і покращувати міжнародний імідж України. На сьогодні, у нас кепське паблісіті. Туристичний імідж України залишається некерованим, журналісти зарубіжних ЗМІ у 97 % публікацій не розглядають Україну як туристичну дестинацію.

3. Сприяти проведенню в Україні культурних та спортивних заходів світового масштабу. Проведення «Євро 2012», дало нам продуктивний досвід, подалі в Україні відбудеться «Євробачення 2017», тому необхідно ефективно працювати в цьому напрямку. Зазначемо, що нажалі ми не представлені на великих туристичних виставках, хіба що на ІТБ Берлін, і взаємодіємо лише з тими донорськими проектами, які самі прийшли у нашу країну.

4. Подальша сегментація ринку туризму, поширення інформації за кордон для суб'єктів попиту з різними рівнями доходів. Нажалі, у нас працюють лише 3 % світових мереж готелів, це при тому, що представники усіх готельних мереж говорять про дисконфорт при входженні на український ринок.

5. Туризм для України повинен стати майданчиком для переходу на європейські стандарти. Важливим інструментом реалізації цієї стратегії є впровадження кластерних моделей розвитку та розробка і реалізація спільних з ЄС програм підвищення кваліфікації керівного персоналу туристичного бізнесу, а також розробка статутної документації та підтримка у створенні регіональних туристичних рад.

Отже, необхідний кардинальний перегляд використання туристичних ресурсів України, сприяння на рівні зовнішньої і внутрішньої політики. Туризм може і має стати важливим економічним інструментом у розвитку держави Україна у цілій низці напрямів.

Висновки. На сьогодні туризм вважається одним із перспективних напрямів соціально-економічного розвитку країни. Обґрунтовано, що туристичний потенціал складається з комплекса сил і засобів країни, сукупності можливостей всіх національних суб'єктів туристичної діяльності, що націлені на досягнення стратегічних цілей туристичної галузі. Доведено, що стан і стійка тенденція розвитку туристичної галузі вимагає забезпечення її інноваційним впровадженням продуктивних технологічних і організаційно-управлінських інновацій, ефективного партнерства між галузями, створення нових напрямків діяльності, послуг, альянсів тощо. При цьому велика кількість проблем гальмують розвиток туризму та туристичної індустрії в Україні. Розв'язання і вирішення цих проблем впливає як на покращення економічного, так і соціального розвитку країни. Ситуація, що склалася в туристичній сфері, вимагає,

активного пошуку засобів подолання кризових явищ та інтенсифікації виробництва туристичного продукту, із забезпеченням необхідної його якості. Тому необхідно втілити стратегічні напрями розвитку туристичної галузі, та впровадити наведені заходи для прискорення розвитку туристичної галузі. Адже процес прискореного розвитку туризму є результатом науково-технічного прогресу, зростання пізнавальних та оздоровчих потреб людей і необхідності в міжнародних ділових контактах. Наявність багатого історико-культурного і природно-рекреаційного потенціалу дала змогу багатьом країнам, окремі з яких навіть не належать до високорозвинених, завоювати серйозні позиції на світовому туристичному ринку.

Список використаних джерел

1. Биржаков М.Б. Введение в туризм : учеб. [для студентов высших учебных заведений] / М.Б. Биржаков. – Москва – Санкт-Петербург : Издательский дом “Герда”, 2006. – 510 с., С. 39.
2. Бондаренко М.П. Туристичний сектор економіки України: реалії та перспективи / М.П. Бондаренко // Економіка і прогнозування : [науково-аналітичний журнал]. – К., 2011. – № 1. – С. 104–119.
3. Вишнева Н. Как найти свое место в туристическом бизнесе? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://statuspress.com.ua/big-theme/kak-najti-svoe-mesto-v-turisticheskom-biznese.html>.
4. Вуйцик О. Вплив рекреаційно-туристичного комплексу на розвиток економіки держави / О. Вуйцик // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – Львів, 2008. – № 24. – С. 35–42.
5. Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 № 1282-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Інтернет видання «Сегодня.ua» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.segodnya.ua/turizm-yak-kozirna-karta-ukrainsko-ekonomki-706563.html.
7. Мальська М.П. Основи туристичного бізнесу : навч. посіб. / М.П. Мальська, В.В. Худо, В.І. Цибух. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 272 с.
8. Мельник А.О. Перспективи розвитку вітчизняного туризму в умовах євроатлантичної інтеграції / А.О. Мельник, І.А. Чапліч // Вісник Хмельницького національного університету: [наук. жур.]. – Хмельницький, 2009. – № 1. – С. 76–80.
9. Мігущенко Ю.В. Обґрунтування пріоритетів спільної українсько-польської стратегії транскордонного розвитку в сфері туризму в умовах підготовки до проведення Євро 2012 [Електронний ресурс]. / Ю.В. Мігущенко. – Режим доступу: <http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/16.htm>.
10. Рега М.Г. Туристичний бізнес в економічному просторі України / М.Г. Рега // Теоретичні та прикладні питання економіки: [зб. наукових праць]. – К., 2009. – № 19. – С. 299–303.
11. Смаль В. Туризм і сталий розвиток / В. Смаль, І. Смаль // Вісник Львівського університету. Серія географічна. – Львів, 2005. – № 32. – С. 163–173.
12. Сокол Т.Г. Основи туристичної діяльності: підручник / Т.Г. Сокол ; за заг. ред. В.Ф. Орлова. – К. : Грамота, 2006. – 264 с.

13. Суходуб В.С. Роль міжнародного туризму в економічному розвитку країн світу / В.С. Суходуб // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – Луцьк, 2007. – № 12. – С. 245–251.

14. Темник І.О. Умови та чинники розвитку міжнародного туризму [Електронний ресурс] / І.О. Темник // Ефективна економіка : ел. наук. фах. вид. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

15. Цьохла С.Ю. Систематизація факторів розвитку туристичної індустрії [Електронний ресурс] / С.Ю. Цьохла. – Режим доступу: http://science.crimea.edu/zapiski/2010/econ/uch_22_2e/373-380.pdf.

УДК 351.862.4

Полковниченко Д. Ю., к.держ.упр., НУЦЗУ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ

У статті визначено науково-теоретичні засади державного регулювання економічної безпеки регіонів.

Ключові слова: державного регулювання, економічна безпека, регіон, програми, заходи.

The scientific and theoretical principles of state regulation of the regional economic security has been determinated.

Key words: state regulation, economic security, region, program, measures.

Постановка проблеми. Економічна безпека України складається з економічної безпеки держави та її регіонів. Сьогодні в науковій літературі досить широко представлені концептуальні аспекти економічної безпеки. Разом з тим, проблема забезпечення економічної безпеки регіонів досліджена недостатньо. Така ситуація склалася через низку обставин. По-перше, економічний розвиток регіонів України має свою власну специфіку, яка проектується на рішення задач забезпечення регіональної економічної безпеки і вимагає певної модифікації використовуваних показників, що характеризують економічну безпеку конкретних регіонів в сучасних умовах. По-друге, проблеми забезпечення економічної безпеки регіонів України розглядаються з різних методологічних позицій, які часто суперечать один одному. По-третє, недостатньо опрацьована проблема уніфікації регіональних статистичних даних, які використовуються для оцінки рівня регіональної економічної безпеки. Зазначені обставини ускладнюють вироблення загальних

принципів оцінки рівня регіональної економічної безпеки, а також вироблення конкретних заходів забезпечення такої безпеки з урахуванням специфіки економічного розвитку регіону, яка зумовлює необхідність модифікації цілей, заходів і конкретних дій органів державної влади та місцевого самоврядування. Указане свідчить про актуальність дослідження регіональних аспектів забезпечення економічної безпеки і нагальну потребу формування специфічних механізмів управління рішенням завдань забезпечення економічної безпеки регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних дослідженнях теоретичні та практичні аспекти формування державного регіонального управління в цьому процесі розглядали О. Бабінова, В. Бакуменко, С. Біла, І. Валентюк, З. Варналій, О. Гриценко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, М. Долишній, С. Домбровська, І. Клименко, В. Ковальчук, О. Коротич, О. Крюков, А. Кузнецов, В. Мамонова, О. Лебединська, С. Майстро, Н. Мирна, В. Новак, І. Огірко, О. Орлов, Л. Полякова, Г. Почепцов, В. Садковий, А. Семенченко, В. Степанов, В. Стрельцов, В. Тронь, В. Хомяков, П. Цегольник, І. Чухно, О. Шевчук та ін.

Узагальнення провідних ідей українських учених надає можливість зробити висновок про те, що держава в особі своїх органів та організацій залишається найбільшим продуцентом і суб'єктом, який забезпечує систему безпеки. В умовах зростання значущості соціальної, економічної та безпечної функцій держави органи влади регіонального рівня вимушені вдосконалювати свою роботу. З огляду на високу динаміку соціально-економічних процесів попри велику кількість загальних праць, суджень, думок, ще не вистачає досліджень з обґрунтування теоретичних засад щодо формування державного управління економічною безпекою регіонів. Усе це зумовлює актуальність теми цього дослідження і становить його *мету*.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення економічної безпеки належить до числа одних із найважливіших національних пріоритетів [6]. Поняття «економічна безпека» стало затребуваним з моменту проведення активних реформ в системі державного управління соціально-економічною сферою. Аналіз світового досвіду показує, що поняття економічної безпеки розглядається, як правило, в якості складової частини національної безпеки.

Складність і комплексність самого явища економічної безпеки дозволяє в понятійному плані визначати його через системний метод, в узагальненому вигляді з можливим виділенням найважливіших елементів цієї системи в конкретному вираженні. З огляду на те, що поняття економічної безпеки порівняно недавно стало об'єктом наукових розробок у вітчизняній літературі, спектр запропонованих у ній підходів до трактування цього терміна виявився значним, а саме:

- це якісно певний стан економіки країни, який, з точки зору суспільства, бажано зберегти або розвинути;
- це можливість і готовність економіки забезпечити гідні умови життя

та розвитку особистості, соціально-економічну й військово-політичну стабільність суспільства та держави, протистояти впливу внутрішніх і зовнішніх;

– це найважливіша якісна характеристика економічної системи, яка визначає її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку народного господарства, а також послідовну реалізацію загальнодержавних інтересів;

– це рівень розвитку економіки, який забезпечує економічну, соціально-політичну та військову стабільність в умовах впливу несприятливих факторів;

– це сукупність умов і факторів, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного відновлення і самовдосконалення;

– це характеристика народного господарського комплексу і його складових частин, з точки зору його здатності до прогресуючого розвитку шляхом сталого зростання добробуту всіх верств населення в умовах соціальної й економічної стабільності та ефективного міжнародного співробітництва, спрямованого на позитивне рішення внутрішніх і зовнішніх проблем, що створюють загрози життєвим інтересам суспільства [1; 2; 6, с. 39].

Узагальнюючи представлені в сучасній науковій літературі визначення поняття «економічна безпека» у рамках даного дослідження під економічною безпекою слід розуміти здатність, можливість і готовність економічної системи на основі ефективного управління забезпечити стабільність і стійке економічне зростання, задоволення потреб суспільства та захист національних інтересів в різних сферах від внутрішніх і зовнішніх загроз. Відтак, очевидним є зв'язок економічної безпеки з поняттями стійкості (стабільності) і розвитку (економічного зростання). Якщо немає стабільного розвитку економіки, то неминуче різке скорочення можливостей її виживання, стійкості до внутрішніх і зовнішніх загроз. Остання характеристика – найважливіша для економіки як єдиної системи, і передбачає міцність та надійність її елементів, вертикальних, горизонтальних та інших зв'язків усередині системи, здатність витримувати внутрішні та зовнішні «навантаження», тобто протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам.

На сучасному етапі розвитку України ключове значення набувають питання регіональної безпеки, пов'язані з реалізацією ідеї національної єдності, розвитку і вдосконалення суспільних відносин.

Аналіз соціально-економічної ситуації показує, що причини багатьох загроз економічній безпеці закладені на регіональному рівні. При цьому сутність економічної безпеки регіону полягає в можливості і здатності його економіки поетапно покращувати якість життя населення на рівні загальноприйнятих стандартів, протистояти впливу внутрішніх та зовнішніх загроз при оптимальних витратах всіх видів ресурсів і невиснажливого використання природних факторів, забезпечувати соціально-економічну та суспільно-політичну стабільність регіону.

До основних критеріїв, що характеризують інтереси регіону у сфері

безпеки і забезпечують прийнятні для більшості населення умови життя і розвитку особистості, ватро віднести такі: 1) стійкість соціально-економічної ситуації; 2) розширене відтворення економічної та соціальної інфраструктури регіону; 3) межі критичної залежності регіону від ввезення найважливіших видів продукції першої необхідності; 4) забезпечення необхідного рівня обслуговування потреб населення з метою формування умов для нормального життєзабезпечення населення регіону [3; 5].

Аналіз стану розвитку регіону повинен відбуватися за допомогою набору індикаторів економічної безпеки. Це дозволить виявити й оцінити прийдешні загрози, а також реалізувати необхідний комплекс програмно-цільових заходів щодо зниження рівня загроз [там само].

Підвищення економічної безпеки територій вимагає від регіональних органів здійснення державної підтримки розвитку регіонів різних рівнів через реалізацію комплексу програм, розміщення державних замовлень на поставку продукції підприємствами регіону для загальнодержавних потреб, паритетної участі у великих регіональних інвестиційних проектах. Крім того, необхідна взаємодія державної і регіональної бюджетних систем, заснованих на розмежуванні податкових та інших функцій; створення сприятливого загальнодержавного клімату для розвитку економіки території; вибір обґрунтованої економічної стратегії у відносинах з територіями.

Регіональний рівень вирішення проблем передбачає вироблення певної регіональної політики економічної безпеки як частини загальної економічної державної політики. За своєю суттю регіональна політика щодо забезпечення економічної безпеки є концентрованим виразом соціально-економічних інтересів регіону.

Стратегія економічної безпеки регіону передбачає визначення характеру зовнішніх і внутрішніх загроз його економічному благополуччю, формування бази даних про умови та фактори, які становлять небезпеку для життєво важливих економічних інтересів населення регіону, суб'єктів ринку, створення дієвого механізму реагування органів влади на виявлення загрози економічній безпеці. Згідно з нововведеннями [4] у регіонах має розроблятися концепція соціально-економічного розвитку на середньодобову перспективу.

На підставі виконаного аналізу індикаторів економічної безпеки регіону можна зробити певні висновки, які можуть бути враховані при проведенні модернізації економіки регіону, а саме:

1. З точки зору економічної безпеки регіонів, існує велика кількість економічних загроз, динаміка багатьох показників нестійка, більшість кризових параметрів не подолано.

2. Існуюча структура промислового виробництва не забезпечує високих темпів розвитку економіки. Не забезпеченим залишається оптимальне співвідношення виробництва споживчих товарів й оплати праці.

3. У модернізації сфер економіки інноваційне інвестування вважається одним з пріоритетних напрямків.

4. Слід збільшити асигнування на розвиток науки, культури, охорони здоров'я і на цій основі підвищувати якість життя населення.

5. Варто законодавчим шляхом підвищувати заробітну плату найманим працівникам, стимулювати споживчий попит, особливо на житло, активізувати житлове будівництво.

6. Потрібно регулярно здійснювати моніторинг факторів впливу на систему економічної безпеки і на цій основі здійснювати розробку заходів для її підтримки, а також попередження виникаючих загроз.

Соціально-економічним інтересам і можливостям економіки регіону відповідає сценарій розвитку, у процесі реалізації якого досягається загальне підвищення конкурентоспроможності. Алгоритм цього варіанту сценарію передбачає послідовне (поетапне) вирішення таких завдань: перерозподіл обсягів і каналів фінансування між кризовими галузями і такими, що відзначаються ефективністю, депресивними територіями і територіями, що розвиваються; концентрацію інвестицій в галузях (і регіонах) підвищеної конкурентоспроможності для ескалації їх ринкової активності з метою припливу фінансових ресурсів для розвитку кризових галузей і територій; виведення останніх зі стану стагнації; залучення кризових галузей і депресивних територій у сферу економічної активності галузей і районів, що володіють високим потенціалом розвитку.

Слід мати на увазі, що реалізація даного варіанту має вирішувати ряд проблем щодо забезпечення економічної безпеки регіону. Так, система антикризових заходів адміністративних, фінансових органів та служби соціального захисту і підтримки населення повинна бути адресною і диференційована за чотирма етапами їх послідовного здійснення [6]: 1) ініціювання створення корпоративних структур в галузях, що володіють конкурентними перевагами на внутрішньому ринку регіону і на міжрегіональних і зовнішніх ринках; 2) сприяння розширенню міжрегіонального обміну та зовнішньоекономічної діяльності, стимулювання експортних поставок продукції; 3) формування та реалізація регіональних цільових галузевих антикризових програм і проектів територіального розвитку; 4) сприяння реструктуризації товарних ринків на основі угод за підтримки процесу оновлення технічної складової виробництва і його технологічних укладів, здійснення ресурсного і технологічного трансферу.

Зважаючи на важливість фінансово-бюджетної сфери, доцільним є поетапне здійснення такої системи заходів: мінімізація обсягів інвестування кризових галузей при забезпеченні соціально-гарантованого рівня фінансування невиробничої сфери депресивних територій; створення сприятливого інвестиційного клімату; активне стимулювання залучення грошових ресурсів – інвесторів і соціальних фондів (страхових, пенсійних); розвиток системи державних і муніципальних позик.

Висновки. У контексті економічної безпеки регіонів для системи антикризових заходів особливе значення мають жорсткі програмні заходи що-

до посилення боротьби з корупцією, «тіньовою» економікою, посадовими, податковими й економічними злочинами, консолідація для цих цілей усіх правоохоронних, контрольно-наглядових і фіскальних органів.

У сфері підвищення дієвості механізмів соціального захисту працюючих і підтримки всього населення регіону рекомендована реалізація таких заходів: організація професійної перепідготовки та сприяння підвищенню кваліфікації, освоєння суміжних спеціальностей з метою підвищення соціального ресурсу професійної мобільності при зміні місця роботи, вторинній зайнятості; здійснення комплексу заходів, що сприяють підвищенню міжгалузевої і територіальної мобільності працівників.

Узагальнюючи результати дослідження, можна говорити про те, що, зовнішніми і внутрішніми загрозами економічній безпеці регіонів є зростання зовнішнього боргу, нераціональне використання валютних ресурсів для імпорту. Крім того, слід запобігати негативним явищам і тенденціям у процесі наповнення державного бюджету, а також щодо неефективного впровадження державних і регіональних економічних проектів, деградації природного середовища, криміналізації економіки, зниження рівня життя населення.

Зменшити або усунути дію вищезазначених чинників можливо за допомогою створення та впровадження концепції економічної безпеки регіону на середньострокову перспективу, що передбачає поліпшення якості життя населення, збільшення асигнувань у науку, культуру, охорону здоров'я, створення оптимальної інфраструктури промислового потенціалу, підвищення соціальної захищеності окремих категорій громадян, що в кінцевому підсумку повинно сприяти зростанню конкурентоспроможності економіки регіону.

Список використаних джерел

1. Васильців Т.Г. Економічна безпека підприємництва України: стратегія та механізми зміцнення : монографія / Т.Г. Васильців. – Львів : Арал, 2008. – 384 с.
2. Вечканов Г.В. Экономическая безопасность : учеб. – С-Пб : Питер, 2007. – 380 с.
3. Кремлев Н.Д. Вопросы оценки экономической безопасности региона / Н.Д. Кремлев, В.Г. Федоров, М.Ф. Сергеев // Вопросы статистики. – 2007. – № 2. – С. 42–48.
4. Правове регулювання економічної безпеки України в умовах євроінтеграції [Електронний ресурс]: зб. наук. пр. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21.02.2013 р.). – Режим доступу: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/80/Pravove_regyl_ekonom_bezpeka_Ukr_2013.pdf?isAllowed=y&sequence=3.
5. Социально-экономические угрозы безопасности региона / Под ред. Л.А. Исаевой. – Владивосток : Морской гос. ун-т, 2007. – 144 с.
6. Цуканов В.Х. Экономическая безопасность: сущность, факторы влияния и методы обеспечения. – Челябинск : Челябинский Дом печати, 2007. – 443 с.

*Помаза-Пономаренко А. Л., к.держ.упр., НУЦЗУ,
Карпеко Н. М., здобувач, НУЦЗУ*

УПРАВЛІНСЬКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО Й ОСВІТНЬОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПРИ ФОРМУВАННІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Зважаючи на вимоги часу, у статті запропоновано методологію державного управління соціальним потенціалом і розвитком, підґрунтя якої становлять принципи нового публічного управління, інституціоналізму та крауд-управління.

Ключові слова: *державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, людський потенціал і капітал.*

Taking the call of the times into account, it was proposed the methodology of state administration of social potential and development based on the principles of a new public administration, institutionalism and crowd-marketing.

Key words: *state administration, social development, regional security, human potential and capital.*

*«Очікування кращого майбутнього завжди
було однією з найбільших спокус людства» [1]*

Постановка проблеми. Вислів, з якого починається ця наукова стаття, обрано не випадково, адже «очікування» може розглядатися як свого роду бездіяльність, а майбутнє – як невизначеність, що в умовах бездіяльності й ейфорії є долею суспільств неспроможних до адекватної відповіді на виклики епохи. Слід також зауважити й те, що в умовах тої ж таки бездіяльності спокуса примарного кращого майбутнього може бути використана проти суспільства як соціально-політична технологія, зокрема виборча. Тому необхідно управляти сучасним функціонуванням суспільства, його мотивувати з огляду на можливі події та потреби майбутнього.

Одним із факторів збалансованого розвитку суспільства є трудовий, природний, людський і соціальний капітал, а точніше його повноцінне використання. Останній термін, тобто використання, на наш погляд, передбачає «дію» і «співпрацю», що виступають на противагу бездіяльності. Чим вище рівень життя населення, тим вище якість людського капіталу та рівень соціальної стабільності, безпеки. Чим вище соціальний капітал, тим вище економічна складова стабільності, а, отже, і розвиток держави та її регіонів є стійкішим. Держава – обов'язковий суб'єкт, який визначає та забезпечує умови такого розвитку, відтак, важливою є наявність методології державного управління соціальним потенціалом і розвитком регіонів. У цьому контексті зазначимо, що основним завданням державноуправлінських заходів і проектів має бути не саме лише прогнозування майбутнього, а його

справдження в позитивному значенні (усунення примарності) і подальша самореалізація (посилення «креативності» соціального потенціалу).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських науковців, які приділили увагу розв'язанню проблем визначенню науково-методологічних і концептуальних засад державної соціальної політики, зокрема на регіональному рівні, можна виділити роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, З. Варналія, О. Васильєвої, А. Дегтяра, О. Дегтяра, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, Л. Зайцевої, О. Мельниченка, О. Новікової, А. Халецької та ін.

Погоджуємося з Е. Афоніним та А. Мартиновим, що глобальна цивілізація поділяється на обрані народи, які живуть за доби Інтернету, і нації-ізгої, які намагаються вижити в несприятливому середовищі [1, с. 39]. З огляду на проголошені в 70-х рр. ХХ ст. «межі зростання» долею націй-ізгоїв визнано пристосування до моделі стабільного розвитку, повне або часткове неврахування направленості соціально-історичного часу [там само с. 40]. Проте розвиток суспільства, у т. ч. українського, передбачає синергію (близьку до уявлень А. Тойнбі [8]). Відтак, конкретизації вимагають складові й імперативи моделі стабільного розвитку регіонів, а також її емерджентність – закони, закономірності та принципи за якими відбувається цей розвиток з метою вчасного виявлення й реагування на загрози ньому.

Постановка завдання. Отже, метою статті є обґрунтування методології державного управління соціальним потенціалом і розвитком у контексті безпеки регіонів, підґрунтя якої (методології) становитимуть принципи нового публічного управління, інституціоналізму та крауд-маркетингу.

Виклад основного матеріалу. У межах наукових досліджень управління, проведених у ХХ столітті в контексті неокласичної раціональності, головними визнаються рівність прав і сила «натовпу», і враховується людський та соціальний капітал [4]. Зокрема, відзначається його роль у підвищенні та зниженні продуктивності виробництва, а також той факт, що в державному та регіональному управлінні зазвичай немає можливості використовувати знання великої кількості людей, тобто всіх, хто не зміг донести свою думку суб'єктам, які приймають управлінські рішення. Однак участь великої кількості людей із використанням методів мережевого та крауд-управління дозволяє вирішувати цю проблему.

Крауд-технології (від англ. «crowd-marketing» – крауд-маркетинг) дають можливість активізації соціального та інших видів людського капіталу, реалізації парадигми соціального служіння держави та інших суб'єктів, власне, принципів публічного партнерства та взаємодопомоги.

Під терміном крауд-маркетинг розуміють метод збільшення продажів товарів або послуг цільовій аудиторії шляхом стимулювання її відгуків та рекомендацій [9; 11]. Це свого роду симбіоз новаційних інструментів, головним завданням застосування яких є управління відгуками і репутацією компанії, зокрема в мережі Інтернет, таким чином, щоб це допомагало збільшувати продажі її продукції. Крауд-маркетинг охоплює моніторинг відгуків у соціальних спільнотах, а також питань і відповідей на сервісах, інтерактивну комунікацію з потенційними клієнтами, збір та аналіз їх

рекомендацій щодо тих чи тих товарів / послуг, забезпечення впізнаваності бренду, подальшу підтримку іміджу тощо. Роботу в означеному напрямку не можна вважати легкою, оскільки застосовується маркетинг по відношенню до значної кількості людей, що може зайняти чимало часу. Прикладом сучасного впровадження крауд-технологій у державноуправлінську практику можемо вважати використання різних форм е-врядування, подачу е-петицій та інших видів звернень за допомогою ІКТ, е-голосування, кадастри природних ресурсів (земельний, водний, лісовий, тваринний та ін.), нерухомості, екологічні (кадастри відходів, лавин, антропогенних викидів та абсорбції парникових газів та ін.) тощо [5].

Феномен «натовпу» не має однозначного осмислення й тривалий час характеризувався скоріше негативно, а саме: як місце та час примітивних реакцій і спрощеного, фрагментарного усвідомлення себе й світу її учасниками. Наразі дослідники активно послуговуються термінами «століття натовпу», «розумний натовп» і «глобальне громадянське суспільство» [1, с. 39; 2; 3; 6], а також ними звеличується ідея самоорганізації великої кількості людей, їх можливостей вільної праці, «розум» і «відповідальність». «Розумний натовп» може брати участь у вирішенні проблем самого різного рівня й типу, самоорганізуватися в залежності від необхідності, ступеня включеності та компетентності в обговорюваному питанні.

Ключове питання, з точки зору використання крауд-технологій та поширення відповідної ідеології в державному управлінні, полягає в такому:

1) участь суспільства у справах держави сприймається як перешкода для корумпованої управлінської еліти;

2) через надмірну дерегуляцію може поступово знижуватися рівень вимог у сфері соціальних відносин і послуг та соціального захисту.

Власне, дерегуляція може породжувати тривогу в соціумі через невизначеність майбутнього, необхідність займатися «не своєю справою», а тому завдавати удар по людському і соціальному капіталам країни. Отже, важливо, щоб дерегуляція не виявилася замаскованою спробою повернення до «патріархальної» стадії суспільних відносин і шляхом до виникнення / загострення конфлікту публічних та приватних інтересів.

Сучасні теорії управління розвиваються як спроба розгорнутої багаторівневої рефлексії сутності управління, його типових і архетипових аспектів, у тому числі в контексті вивчення ціннісно-цільових основ, взаємозв'язку теорії і практики управління, історичного розвитку, перспектив [11]. Варто погодитися з Е. Афоніним, О. Амошею, А. Мартиновим, О. Новіковою та ін. [1, с. 35; 7], що в наявних «постнеокласичних» моделях суспільства управління виглядає як складна система, яка відзначається синергією, взаємодія елементів якої (системи) заснована на принципах багатобічного та багаторівневого партнерства і взаємозв'язку. За такої моделі компонентами соціального капіталу виступають, насамперед, соціальні зв'язки, організаційні мости та сім'я [7, с. 194–213].

Поділ функцій управління, жорстка ієрархія, вертикальність і монособ'єктність комунікацій традиційних «патріархальних» організаційних структур у сучасному, інноваційно й творчо орієнтованому державному

менеджменті все більше замінюються соціальним партнерством, консенсусом, горизонтальними комунікаціями. Феноменологічний аналіз моделей державного управління та вивчення його архетипових аспектів дозволяє стверджувати про зацікавленість суспільства, його прагнення до інновацій, націлення на пошук форм управління, відмінних від одноосібного, моноакторного керівництва (одним менеджером або монолітною системою) і бюрократизації.

На наш погляд, вельми близьким до архетипового є погляд на публічне управління і ставлення суспільства та держави, представлений у наукових роботах А. Пентленда [10]. Він розробляв теоретичні основи ідеального суспільного устрою, базою якого виступають комунікації (спілкування). Науковець довів, що соціальні мережі (компанія, сім'я, місто) і спілкування в їх межах, зокрема за допомогою ІКТ, впливають на людей набагато сильніше. При цьому спочатку спрацьовує традиційний індивідуальний підхід, а вже потім колективний, який у свою чергу може змінюватися знову на індивідуальний (ефект «пісочного годинника»). За свідченням А. Пентленда, бути частиною колективного потоку ідей для громадян може означати пришвидшене інтегрування до чогось нового, навчання новій поведінці без небезпек і ризиків, отримання додаткової інформації [там само]. Разом із тим, залучення громадськості до взаємодії відбувається за допомогою використання стимулів, які можуть мати різну природу виникнення та спрямованість. Так, стимулювання може мати колективне підґрунтя, тобто соціальна мережа виступає суб'єктом комунікації, який зацікавлений у розширенні її меж, тому окремо взята особистість долучається соціальною мережею до спілкування на певному його етапі. Згодом відбувається вираження особистих інтересів через цю мережу та їх співвідношення та збалансування з державними, але така мережа має бути готовою, зрілою й активною для сприйняття, акумулювання та ретрансляції інтересів.

Щодо України, то перший етап революції Гідності дав додаткову свободу, другий же етап повинен сприяти появі відповідального громадянського суспільства. Погоджуємося з ученими Я. Мітчелом, Б. Бабич та ін., що ступінь соціального прогресу залежить від міри поєднання державної влади й інтелекту [2]. Це означає, що суспільство, яке бажає досягти успіху у своєму розвитку, має навчитися так використовувати людський потенціал [там само].

Як відомо, суб'єктом інвестування людського та соціального капіталу може виступати держава, підприємство, сім'я та конкретна людина. Незалежно від суб'єктності та джерела такого інвестування, нарощення й використання вищезазначених видів капіталу, у першу чергу, контролюється окремим громадянином. Для того, щоб процес формування, нагромадження, використання й інвестування людського та соціального капіталу мав остаточно завершений характер, необхідним є такий функціональний елемент державного управління капіталом, як мотивація. Зважаючи на предмет нашого дослідження, можемо зазначити, що засобом стимулювання, а, відтак, і виникнення стійкого мотиву до контролювання та повноцінного використання людського та соціального капіталу може служити Суспільний договір, який не буде включати суто декларативні положення, а його укла-

дення стане поштовхом до систематизації заходів державної соціальної політики й трансформації державного управління в публічне. Цьому процесу має передувати формування та розвиток інституційного забезпечення державного управління в суспільстві, урахування принципів холізму, історизму, синергії, балансу ринкового та державного регулювання, публічності, результативності й ефективності тощо [5].

Висновки. Обґрунтована методологія державного управління соціальним потенціалом і розвитком, підґрунтя якої становлять принципи нового публічного управління, інституціоналізму та крауд-маркетингу. З позиції практики, реалізація цих принципів можлива шляхом побудови ефективної системи влади, яку можна представити чотирикутником, а саме: «Інститути – Повноваження – Ресурси – Відповідальність». Уважаємо, що метою цієї системи є впровадження е-врядування, а також формування соціально-ринкової системи доходів і системи безперервної освіти. Досліджена натовпократична модель державного управління соціальним капіталом. Вона визнає його ресурсним учасником управлінського процесу (який забезпечує зворотній зв'язок), і надає пріоритет новацій у сфері такого управління, зокрема застосуванню крауд-технологій.

Список використаних джерел

1. Афонін Е. А. Архетипні засади моделювання соціальних процесів / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Публічне урядування : зб. – № 2 (3) – червень 2016. – К. : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. – С. 34–47.

2. Бабич Б. Почему в Украине надо вводит институт ответственного гражданства [Электронный ресурс] / Б. Бабич // Хвиля. Політика. Аналітика. – 30 червня 2016 р. – Режим доступу: <http://hvylya.net/analytics/politics/pochemu-v-ukraine-nado-vvodit-institut-otvetstvennogo-grazhdanstva.html>.

3. Бельська Т. Інституційний вимір глобального громадянського суспільства / Т. Бельська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр., 2015. – Вип. 44. – С. 71–81.

4. Коулман Дж. Социальный и человеческий капитал / Дж. Коулман // Общественные науки и современность, 2001. – № 3. – С. 121–139.

5. Помаза-Пономаренко А. Л. Організаційно-правові засади електронного врядування в системі державного управління соціально-економічним розвитком регіонів / А. Л. Помаза-Пономаренко, Я. О. Опанасенко // Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах : матеріали міжнар. конф. (м. Хелм, Польща, 27 листопада 2015 р.) : україномовний варіант / За заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. – Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. – С. 98–103.

6. Рейнгольд Г. Умная толпа / Г. Рейнгольд. – М. : ФАИР ПРЕСС, 2006. – 416 с.

7. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.

8. Тойнби А. Дж. Постигание истории : сборник труд. / А. Дж. Тойнби ; [пер. с англ. Е. Д. Жаркова]. – М. : Рольф, 2001. – 640 с.

9. Федорычак В. Крауд-маркетинг (crowd-marketing) и его использование в электронной коммерции [Электронный ресурс] / В. Федорычак // ImageCMS. – Режим доступа: <http://www.imagecms.net/blog/internet-marketing/kraud-marketing-...-i-ego-ispolzovanie-v-elektronnoi-kommertsii>.

10. Pentland A. Why startups should steal ideas and hire weirdos [Электронный ресурс] / А. Pentland. – Режим доступа: www.wired.com/2014/02/ideas-flow.

11. Vittikh V. A. Evolution of ideas on management processes in the society: from cybernetics to evergetics / V. A. Vittikh // Group Decision and Negotiation, 2015. – vol. 24, issue 5. – pp. 825–832.

УДК 35: 639.1(477) «18/19»

Проців О. Р., к.держ.упр., І-ФОУЛМГ

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ВИКОРИСТАННІ ОТРУЙНИХ РЕЧОВИН У МИСЛИВСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ ГАЛИЧИНИ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.СТ.

У статті висвітлено процес державного регулювання застосування отрути при добуванні хижих та бродячих видів тварин. Проаналізовано вплив громадських організацій і стан правозастосування органів державної влади та місцевого самоврядування в частині державного управління застосуванням отрути при проведенні полювань. Досліджено еволюцію приготування та застосування отруйних речовин при знищенні хижаків у Галичині та проведено компаративний аналіз з іншими країнами.

Ключові слова: *Галичина, мисливські тварини, державне регулювання, отрута.*

The article highlights the process of state regulation of using poison while hunting vagrant and prey species. It also analyses the influence of non-governmental organisations as well as law enforcement by state and local authorities in terms of using poison in hunting. There has been also described the evolution of preparing and using poisonous substances in destruction of predators in Galicia and conducted the comparative analysis with other countries.

Keywords: *Galicia, game species, state regulation, poison.*

Постановка проблеми. На даний час в Україні у мисливському господарстві законодавством заборонено використовувати отруйні речовини для знищення хижих та бродячих тварин, однак дозволено для знищення

гризунів. Дослідження зазначеної проблеми в історичному контексті дасть змогу врахувати законодавче забезпечення, досвід його правозастосування, культуру і технологію використання отруйних речовин при регулюванні чисельності хижаків та бродячих тварин у мисливському господарстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема правового регулювання використання отруйних речовин у мисливському та рибальському господарстві Галичини досліджуваного періоду висвітлювалась у журналах «Ловець», «Ловець польський», «Окулярник», календарях громадських мисливських та природоохоронних організацій.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити державне регулювання у використанні отруйних речовин у мисливському господарстві в Галичині кінця ХІХ – початку ХХ століття.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання:

– провести аналіз діючих нормативно-правових актів Галичини, що врегульовували питання використання отруйних речовин в галузі мисливського господарства;

– проаналізувати практику правозастосування органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями у використанні отруйних речовин;

– провести порівняльний аналіз використання отруйних речовин в інших країнах.

Виклад основного матеріалу. Спираючись на технології, науково-технічний розвиток, культуру, моральні цінності, звичаєве право, змінювались методи полювання. Одним із методів полювання у ХVІІІ–ХІХ ст. ст. було застосування отрути, а в ХХ – ХХІ ст. ст. чинне мисливське законодавство і мораль 99% мисливців не дозволяє застосувати на полюванні отруйні речовини. Більше того, сьогодні практика невикористання отруйних речовин підтримується і країнами Євросоюзу, на які ми рівняємось. Зокрема, ще 2 квітня 1979 року ці країни прийняли Директиву про охорону диких птахів, відповідно до якої країни-члени ЄС зобов'язувались внести в національні законодавства норми, що заборонятимуть використання на полюванні отрути, ароматизовані речовини, приманки у вигляді живих птахів. Разом із тим, наявні випадки, коли дозволяється використовувати отруту: загроза поширення пандемії; загрози порушення повітряного руху літаків; заподіяння птахами великих збитків [1].

Історія застосування отруйних речовин на полюванні містить багато суперечностей. Так, заборона використання отруйних речовин для добування їстівних видів дичини була логічною. Оскільки тоді їх м'ясо ставало неїстівним, а для знищення хижаків із застосуванням заходів безпеки цей спосіб у деяких випадках вважався прийнятним.

У 1818 році вчені Пельтье і Кавенті винайшли отруту – стрихнін або «вороняче око» [2]. Слід відзначити, що органи державної влади Австрійської монархії вживали заходів державного регулювання з метою запобігання

розповсюдження отруйних речовин у вільному доступі. Так, 18 липня 1819 року Державною канцелярією Австрійської монархії було видано розпорядження «Про заборону вільної торгівлі отрутою» [3].

Загалом у Європі наприкінці XIX століття державне регулювання застосування отруйних речовин на полюванні було різним. Так, в Англії – законодавство було найбільш ліберально налаштоване щодо застосування різних методів полювання шкідливих тварин (диких кроликів, зайців), право відстрілювати та знищувати за допомогою отруйних речовин мав кожен власник земельної ділянки. Законодавство цього ж періоду у Франції забороняло застосовувати вовчі ями, капкани й отрути, зважаючи на загрозу для людського життя. Крім того, використання отрути як способу полювання завдавало великі страждання тваринам. Щоб запобігти жорстокому поводженню з тваринами у низці країн Австро-Угорської імперії законодавство забороняло використовувати отруту: у Галичині (1875 р.), Австрії (1874 р.), Буковині (1874 р.), Істрії (1882 р.), Моравії (1873 р.), Штирії (1876 р.), Крайні (1889 р.), Предлітавії (1887 р.), Прусії (1870 р.) [4]. Така ж заборона діяла і відповідно до Мисливського закону від 17 липня 1871 року на території губернії Королівства Польського. Порушників могли арештувати на 7 днів або покарати штрафом до 10 рублів [5]. Наступний Мисливський закон 1909 року давав право застосування отруйних речовин для знищення хижаків, але для цього потрібно було отримати дозвіл губернатора [6]. Мисливським законом Галичини (1907 р.) також заборонялось використовувати отруту (ст. 47) [7].

З розпадом Австро-Угорської монархії і встановленням на території Галичини Другої Речі Посполитої 3 грудня 1927 року приймається новий Мисливський закон, який у статті 41 визначає, що отруту дозволено застосовувати лише для знищення хижаків [8]. Уперше вводиться законодавча норма щодо заборони застосування зерна, змоченого у спирті, для відлову пернатої дичини [9]. Мисливський закон Данії (1931 р.) дозволяв на полюванні використовувати лише фосфорну отруту [10], а Німеччини (1934 р.) забороняв виставляти отруту за межею огороженої ділянки біля будинку [11]. У Сербії на початку XX століття законодавство взагалі не дозволяло застосовувати жодної отрути [12].

Мисливські товариства Галичини кінця XIX ст. лобювали застосування отрути для зменшення поголів'я хижих і шкідливих тварин, обговорювались можливості її застосування лише при дотриманні техніки безпеки і за дозволом старости повіту [13]. На мисливському конгресі 1910 р. у Відні наголошувалось, що через застосування отруйних речовин гине багато орлів [14].

Дослідження тогочасної мисливської періодики та навчальної літератури свідчить, що мисливці могли знайти багато порад про застосування отрути для знищення хижаків. Зокрема, у «Новому довіднику для мисливців» (1847 р.) було подано детальний покроковий рецепт для приготування приманки: у туші мертвої тварини (коня, теляти) необхідно зробити надрізи, засипати туди порошок стрихнін. Особлива увага приділялась рекомендаціям

щодо дотримання техніки безпеки: приманку можна було брати тільки в рукавицях, недавно випраних або в тих, що пролежали два дні в копиці свіжого сіна, щоб добре перебити людський запах. Категорично заборонялось палити. Після закладання стрихніну в приманку її необхідно було прикинути на 1-2 доби кінським гноєм і лише потім виставляти [15].

Крім стрихніну широко використовувався миш'як. Зокрема, у 1843 р. лише в одному мисливському господарстві біля Перемишля за його допомогою було отруєно 16 вовків [16]. Також широко у ті часи застосовувався рвотний горіх (*Strýchnos nux-vómica*), що містить стрихнін [17]. На початку ХХ століття у мисливській пресі подавалась інформація про ефективність нітрогліцерину в якості отрути [18].

Отруєні приманки для лисиць викладались поблизу сіл абоу місцях, де протікає вода. В якості приманки використовувались цілі туші старих коней, непридатних у господарстві. Знавці справи вказували на те, що до цілої туші вовки та лисиці підходять більш охоче, ніж до кусня мяса. Більше того, слід було розпороти туші живіт і розкидати довкола її внутрішні органи.

З розвитком науки змінювався і спосіб приготування принади – пропонувалось розводити стрихнін водою й обколювати труп принади, коли той був ще «теплим». Інший своєрідний метод приготування принади полягав у дачі великої кількості живому коневі стрихніну, після чого він падав, ніби вражений блискавкою. Ефективність, на думку тогочасних дослідників, полягала в тому, що кров розносила отруту по всьому тілу коня. Щоб отруєні лисиці не відходили далеко і, таким чином, було легко відшукати шкірку, декілька кусків принади розкидали поблизу, щоб звір мав більше часу затриматись [19]. Інші знавці вважали, що для отруєння лисиці краще використовувати не коня, а мертвого kota чи зайця, нашпигованого отрутою та міцно прив'язаного до дерева, що знаходилось на відстані не менше 200 метрів від лісу, оскільки в лісі важче було знайти здохлу лисицю, ніж у полі. Таким чином, за ніч можна було добути 3-4 лисиці. Зимом під час морозів лисицю можна було підібрати через 3-4 тижні, при чому шкірка лисиці на морозі не втрачала своєї якості і її було безпечно знімати [20]. Проте через отруєння лисиць гинуло багато «співочих птахів», які дзьобали отруєний труп лисиці [21], а в Карпатах на розставлену приманку-вівці на вовка здох ведмідь [22].

На думку відомого мисливця середини ХІХ ст. графа Казимира Водзіцького, найефективніша боротьба з вовками полягає в розоренні вовчих нір та отруєння їх стрихніном [23]. Він описував випадок, коли на полюванні собака, що обливав сніг біля приманки, отруєної стрихніном, за декілька хвилин здох. Відомий ткож випадок, коли сорока лише дзьобнула мертву отруєну стрихніном лисицю і відразу впала мертвою [24]. У Карпатах найбільше вовків добували за допомогою капканів та отруєння, і лише випадково відстрілювали на полюванні [25]. Дуже багато вовків у Карпатах розмножилось після Першої Світової війни, адже тоді неможливо було придбати стрихнін [26]. Органи державної влади відповідно до мисливського законо-

давства давали вказівки застосовувати отруйні речовини для знищення хижаків. Зокрема, Станіславівський воєвода звернувся до старост Косівського, Надвірнянського, Богородчанського, Калуського, Долинського, Стрийського, Сколівського, Турківського повіту з листом Л. 4706/VIIIb. 1924 «Про збитки, що вовки завдають під час випасу худоби на полонинах». Для зменшення їх поголів'я було видано розпорядження використовувати для знищення вовків капкани й отруту [27]. Часто для свого незаконного полювання використовували отруту браконьєри. Через це статут Станіславівського товариства «Кнея» зобов'язував мисливських охоронців контролювати дії браконьєрів, які нелегально полюють, виставляють сильця, капкани й отруйні приманки на дичину [28].

Чи не найбільше застосовувались отруйні речовини для знищення ворон. Тогочасні мисливці вважали ворону дуже обережною, і за допомогою зброї її знищити дуже важко. Більше того, застосування вогнепальної зброї у лісі відлякувало іншу дичину. Для цього використовували отруту, що містила фосфорні складники, які, на відміну від стрихніну, окислюються і з часом стають безпечними для свійських видів тварин [29], а через специфічний запах фосфорні принади собаки не їдять [30]. Крім того, отрута була дуже ефективною: одноразово на одному місці знищували за її допомогою по 50-60 ворон. Ощадливі мисливців навіть підраховували, що собівартість знищення однієї ворони коштувала на початку ХХ ст. 14 геллерів. І якщо стрихнінові приманки можна було купити готовими в аптеці, то фосфорні для економії коштів можна було приготувати самому, але дотримуючись техніки безпеки, адже фосфор є легкозаймистим [31]. Отруєні приманки для ворон рекомендувалось робити з риби, яка має світлу та блискучу луску [32]. Інші знавці не радили використовувати для цього отруєне м'ясо чи рибу, оскільки ворони можуть розносити їх на велику відстань, що спричиняє отруєння великої площі землі. Відомі випадки, коли таким чином були отруєні мисливські собаки.

Існував рецепт, при якому перемішували стрихнін із кров'ю дичини і в сильній мороз виливали цю суміш на сніг [33].

У спеціалізованій мисливській літературі можна було знайти оголошення про продаж отрути [34]. Наприклад, у місті Жешув отруту для лисиць можна було придбати в аптеці, але за дозволом старости повіту, оскільки ліки видаються лише за рецептами лікарів. Отрута мала різну силу дії, від цього залежала її ціна: 3 крони – за 25 порцій слабкої отрути, 4,50 крон – сильної, тоді як вартість 1 кг м'яса становила в ті часи біля 1 крони [35]. Крім аптеки, отруту для ворон можна було купити також на фабриці у селі Замарстинів біля Львова. Препарат продавався у концентрованому вигляді: 25 грамів фосфору були розведені в 200 грамах гліцерину. У подальшому його потрібно було розвести в 50 літрах крові тварин. Вартість препарату становила 1,7 крони. Реалізацією отрути займалися і спеціалізовані фірми – фабрика отруйних препаратів Г. Дегенара та інші [36].

Застосування отрут у мисливстві мало противників, з точки зору їх за-

стосування та реалізації. Проти продажу отрути в аптеках виступало багато мисливців, які вважали, що реалізація отрути в аптеці є неприпустимою і загрожує здоров'ю людей [37]. Природоохоронні організації Другої Речі Посполитої виступали за відміну використання отруйних речовин у галузі мисливства, мотивуючи це тим, що отруєння хутрових тварин – це негуманне ставлення до них, і мисливці, прикриваючись боротьбою з хижаками, більше думають про хутро цих хижаків [38]. Такої ж позиції притримувались мисливці, які на полюванні використовували собак, адже через виставлену на хижаків приманку гинули їхні собаки. Вони домогались встановлення на законодавчому рівні норми, що власники мисливських господарств повинні зазделегіть їх повідомляти про виставлену отруту [39]. Небезпечною виявилась отрута не лише для небажаних тварин. У цьому пересвідчилися мешканці Австралії, де через фосфорну легкозаймисту отруту на диких кроликів сталися великі лісові пожежі [40]. З огляду на легкозаймистість фосфор заборонялось висилати поштою [41].

Отруту застосовували і на таких великих тварин, як тигри. Так, на острові Ява у 1894 році через напади тигрів загинула 71 людина. Тому місцеві мисливці отруювали їх стрихніном. Тигри після отруєння здихали на відстані від 20 метрів до 1000 метрів від закладеної принади [42].

Крім отруєння шкідників, отруту використовували ще на початку ХХ ст. як бойову зброю на острові Борнео. При потраплянні в людину стріли, отруєної стрихніном, вона вмирала за 7 секунд [43].

Відомі й курйозні випадки із застосуванням отрути в мисливстві. Так, один власник мисливського господарства захотів отримати відшкодування за отруєння зайців отрутою, виставленою на мишей. Для більшої аргументації він направив отруєного зайця до ветеринарного лікаря через свого посильного із листом про те, що він бажає отримати результати хімічного дослідження тушки. Посильний зайця передав, а записку – забув. Яким же було здивування господаря мисливського господарства, коли він замість очікуваної експертизи отримав подячний лист від ветлікаря за смачного зайця, якого його дружина дуже смачно приготувала [44].

Використання отрути спостерігалось і для вилову риби. Зокрема, на річці Прут здебільшого хлопці-пастухи використовували отруту, куплену в місцевих євреїв і змішану з хлібом або кулешем [45]. Зазвичай таким методом отруювали мальків риби, а найчастіше отруту застосовували на таких річках, як Серет, Стрипа, Збруч [46]. Євреї самі ніколи не браконьєрили із застосуванням отрути, для цього вони використовували селян, а виловлену рибу вимінювали на горілку або тютюн. Показовим став випадок, коли до єврейського торгівця з Бродів – Мойсея Баума, прийшла посилка з Лондона із 750 кг отрути. Галицькі митники виявили отруту і не пропустили на територію Галичини, відправивши її назад у Лондон [47].

Висновки. Установлено, що питання реалізації та використання отруйних речовин у Галичині врегульовувалось законодавством Австро-

Угорської імперії з початку XIX ст. Після передачі компетенції законодавчого забезпечення цього питання з Відня до провінцій імперії (у 60-тих роках XIX ст.) практично у всіх теродинаміях було встановлено законодавче обмеження на використання отруйних речовин у галузі мисливського господарства. Під час входження Галичини до складу Другої Речі Посполитої мисливське законодавство, на відміну від попереднього, дозволяло використання отруйних речовин, але виключно для регулювання чисельності хижаків. Вплив на державне управління в частині використання отруйних речовин у галузі мисливства чинили громадські мисливські організації, позиції яких кардинально відрізнялись. Установлено, що відбувались масові порушення вимог законодавства щодо використання отруйних речовин у Галичині.

З гуманітарним розвитком суспільства проходить еволюція суспільного світогляду щодо можливості використання отруйних речовин для добування дичини. На цей час використання отрути заборонено законом, та й у свідомості абсолютної більшості мисливців отруйні речовини недопустимі на полюванні.

Список використаних джерел

1. Stec R. Łowiectwo w prawie europejskim. Warszawa : Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2008. – 330 s.
2. Roman Salko. „Praktyce myśliwskiej” Dobra i dawnych łowach // Łowiec . – 1915. – № 7–8. – S. 62.
3. Rybia trutka // Okólnik. – 1883. – № 3. – S. 72–74.
4. Bresiewicz T. Ustawodawstwo łowieckie w Europie / Tadeusz Bresiewicz. – Lwów : Drukarnia W. Łozińskiego, 1898. – S. 49.
5. Przepisy o polowaniu w guberniach Królestwa Poskiego z najwyższego zezwolenia 17 lipca 1871 roku // Kalendarz myśliwski na rok 1904. – Warszawa : Druk P. Laskauera i S-ki, 1904. – S. 49–53.
6. Nowe prawo myśliwskie // Łowiec Polski. – 1909. – № 22. – S. 340–344.
7. Posiedzenie 1–36 // Stenograficzne sprawozdania z pierwszej sesji dziewiątego peryodu Sejmu krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskie z roku 1908 od 15. wrzesnia do 5 listopada 1908. – Lwów, 1908. – S. 2060.
8. Pawlikowski M.K. Prawo łowieckie: komentarz dla województw wschodnich z dołączeniem rozporządzeń wykonawczych i kalendarza myśliwskiego. – Wilno : Nakładem policyjnego klubu sportowego, 1929. – 89 s.
9. Kilka słów o Polskim Prawie łowieckim // Łowiec. – 1928. – № 13. – S. 210–211.
10. Szablowski W. O prawie łowieckim w Danji i Finlandji // Łowiec Polski. – 1932. – № 2. – S. 32.
11. Ulm A. Nowe prawo łowieckie w Prusiech z 18 stycznia 1934 r. // Łowiec. – 1934. – № 4–5. – S. 30.
12. Postęp w dziedzinie myśliwskiej w Serbii. // Łowiec Polski – 1900. – № 15. – S. 13.
13. W sprawie ustawy łowieckiej // Łowiec. – 1890. – № 9. – S. 136–138.
14. Krogulski S. Międzynarodowy kongres myśliwski w Wiedniu //

- Łowiec. – 1910. – № 22. – S. 257–259.
15. Nowy poradnik dla myśliwych. – Wawszawa : Drukarnia J. Kaczanowskiego, 1847. – S. 252–253.
 16. Wilia Bożego Narodzenia na Otrycie // Łowiec. – 1883. – № 8. – S. 125–126.
 17. Wilk // Łowiec. – 1878. – № 8. – S. 59–60.
 18. O amunicji łowieckiej XX. Wieku // Łowiec. – 1908. – № 3. – S. 27–28.
 19. Tępienie lisów // Łowiec. – 1902. – № 24. – S. 289–290.
 20. Strychnina // Łowiec Polski. – 1900. – № 5. – S. 6–7.
 21. O ptakach śpiewających. // Łowiec Polski. – 1910. – № 8. – S. 124.
 22. Działanie strychniny // Łowiec Polski. – 1903. – № 2. – S. 27–28.
 23. Kazimierz Wodzicki O wilkach // Łowiec. – 1878. – № 4. – S. 59–60.
 24. Kazimierz Wodzicki Pogadanka myśliwska // Łowiec. – 1881. – № 1. – S. 3–4.
 25. O odstrzale czworonożnych drapieżników // Łowiec Polski. – 1938. – № 34. – S. 705.
 26. Marcinków J. Jeleń karpacki // Przegląd myśliwski i łowiectwo polskie. – 1924. – № 13–14. – S. 13–15.
 27. Korespondencje // Łowiec. – 1924. – № 10. – S. 156.
 28. Statut i regulamin towarzystwa łowieckiego „Knieja” w Stanisławowie: rok założenia 1901. – Stanisławów : Drukarnia L. Gellera, 1932. – 35 s.
 29. Najszkodliwsze drapieżce skrzydlate i sposoby ich łowienia // Łowiec. – 1915. – № 1–2. – S. 12.
 30. Tępienie wron // Łowiec Polski. – 1911. – № 10. – S. 157.
 31. Jak należy truć wrony i gdzie nabyć trucizny // Łowiec Wielkopolski. – 1909. – № 18. – S. 308.
 32. O wronie i walce z nią w łowisku // Łowiec Polski. – 1936. – № 2. – S. 32.
 33. Tępienie wrony // Łowiec. – 1898. – № 11. – S. 166.
 34. Trutki // Łowiec Wielkopolski. – 1909. – № 17. – S. 283.
 35. Trucizna na lisy! // Łowiec. – 1907. – № 24. – S. 295.
 36. Rozmaitości // Łowiec Wielkopolski. – 1909. – № 14. – S. 244.
 37. Lis i kilka uwag dotyczących się jego tępienia // Łowiec. – 1908. – № 15. – S. 174.
 38. Jozef Gieysztor Z powodu trucia lisow // Przegląd myśliwski. – 1924. – № 3. – S. 11.
 39. Z W. K. Poznańskiego // Łowiec Polski. – 1902. – № 3. – S. 39.
 40. Pożary lasów a króliki // Łowiec Polski. – 1907. – № 15. – S. 238.
 41. W sprawie tępienia wron // Łowiec. – 1909. – № 4. – S. 40–41.
 42. Tygrys na wyspie Jawie // Łowiec Polski. – 1900. – № 20. – S. 11.
 43. Lud myśliwski // Łowiec Polski. – 1913. – № 24. – S. 379.
 44. Zając na niedziele // Łowiec Polski. – 1900. – № 20. – S. 11.
 45. Kilka słów o rybołówstwie i rybach Prutu // Łowiec. – 1879. – № 5. – S. 69–70.
 46. Starkl J. Powszechna wystawa krajowa 1894 r. i siły produkcyjne kraju: Łowiectwo i rybactwo / Juliusz Starkl, Zygmunt Fiszer. – Lwów : Wydział krajowy, 1896. – S. 85.
 47. Там само.

ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

В статті визначено перспективні тенденції державного регулювання рекламної діяльності в Україні. Зокрема, запропоновано послідовність етапів реалізації методичних положень прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства щодо розробки відповідних оптимальних заходів реагування з боку держави. Обґрунтовано вибір методу та моделі прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства. Побудовано безпосередній прогноз перспективної кількості недотримань рекламного законодавства в Україні на прикладі національних телерадіоорганізацій.

Ключові слова: *перспективні тенденції, державне регулювання, недотримання рекламного законодавства, сфера рекламної діяльності.*

The prospective tendencies Ukrainian advertizing activities' state regulation are determined in the article. In particular, the sequence of stages of implementation of methodical provisions of forecasting of advertizing legislation violations' perspective number concerning development of the corresponding optimum response state measures is offered. The choice of a method and model of forecasting of prospective number advertizing legislation violations is proved. The direct forecast of Ukrainian advertizing legislation violations' perspective number on the example of the national television and radio organizations is constructed.

Keywords: *prospective tendencies, state regulation, advertizing legislation violations, advertising activity sphere.*

Постановка проблеми. Сучасні умови розвитку рекламного ринку України характеризуються суттєвим збільшенням кількості недотримань рекламного законодавства, особливо з урахуванням того, що на нинішньому етапі спостерігається активізація використання інноваційних видів реклами, які, у свою чергу слабо контролюються з боку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням використання прогнозування в державному управлінні (зокрема, в регулюванні) було присвячено низку наукових напрацювань видатних вчених.

Так, Н. Дяченко пропонує в своїй роботі алгоритм проведення прогностичного дослідження в державній політиці та наголошує на тому, що прогнозування повинно здійснюватися з урахуванням таких методологічних прогностичних принципів, як оптимізм, майбутнє, актуалізм.

Вчений А. Дегтяр взагалі розглядає прогнозування як функцію державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери, виділяючи при цьому низку організаційних заходів, що формують передумови прогнозування стану структурних складових соціальної сфери та пропонують

чи відповідний технологічний процес прогнозування [1, 2].

Автор В. Пальоха досліджує роль та місце політичного прогнозування в системі державного управління України, докладно зупиняючись на його завданнях та принципах [5].

Автор Я. Бережний пропонує розглядати прогнозування в контексті аналітичного процесу стратегічного планування в державному управлінні, акцентуючи увагу в першу чергу на таких інструментах здійснення стратегічного аналізу, як SWOT-аналіз та PEST-аналіз [3; 4].

Проте в науковій літературі відсутні прогнози державного управління і, відповідно, регулювання в сфері реклами.

Постановка завдання. Враховуючи вищезазначене, метою статті є визначення перспективних тенденцій державного регулювання в сфері рекламної діяльності в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі пропонується вирішити такі завдання:

- запропонувати послідовність етапів реалізації методичних положень прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства щодо розробки відповідних оптимальних заходів реагування з боку держави;
- обґрунтувати вибір методу та моделі прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства;
- побудувати безпосередній прогноз перспективної кількості недотримань рекламного законодавства в Україні на прикладі національних телерадіоорганізацій.

Виклад основного матеріалу. Послідовність етапів реалізації методичних положень прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства взагалі виглядає так, як показано на рис. 1.

Виходячи з цього, в роботі пропонується виконати прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства. Зазначене прогнозування пропонується виконувати на основі визначених методу та моделі. Для цього необхідно розглянути сутність відповідних дефініцій. Так, під методом прогнозування традиційно розуміється послідовність дій, яку необхідно реалізувати для одержання прогнозної моделі. В свою чергу, прогнозна модель є адекватним функціональним описом процесу чи явища, що підлягає дослідженню, з метою одержання значень, що відображають його перспективний стан.

Відповідно до ступеню формалізації методи прогнозування поділяються на інтуїтивні та формалізовані (детерміновані). Зокрема, інтуїтивні прогнозні методи доцільно використовувати в ситуаціях, коли відсутня можливість врахування впливу численних факторів на об'єкт прогнозування внаслідок його значної складності або неможливості опису за допомогою математичного інструментарію. За таких умов традиційно використовуються різнохарактерні експертні оцінки. Формалізовані прогнозні методи дозволяють сформулювати математичну залежність, яка може слугувати прогно-

зною моделлю, яка надає можливість обчислити майбутні значення стану об'єкту, що досліджується. Більш докладно класифікацію методів прогнозування описано в табл. 1 [3; 4].



Рис. 1. Послідовність етапів реалізації методичних положень прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства

Зокрема, у межах використання методу інтерв'ю, що відноситься до підгрупи індивідуальних експертних оцінок в групі інтуїтивних методів прогнозування, здійснюється безпосередній контакт між експертом та фахівцем за схемою “питання – відповідь”. При використанні аналітичного методу здійснюється аналіз будь-якої прогнозованої ситуації з логічної точки зору, за результатами якого складаються відповідні аналітичні звіти. Метод побудови сценаріїв ґрунтується на визначенні особливостей логіки реалізації об'єкту, що досліджується, в часі, за різних умов.

Інтуїтивні методи прогнозування, що мають на увазі використання колективних експертних оцінок, уможливають отримання більш точних результатів, ніж у процесі обробки індивідуальних суджень експертів.

Таблиця 1

Узагальнена класифікація прогнозних методів

Найменування групи методів прогнозування	Найменування підгрупи методів прогнозування	Види методів прогнозування
Інтуїтивні	Індивідуальні експертні оцінки	Інтерв'ю, аналітичний метод, побудова сценаріїв, генерація ідей

Найменування групи методів прогнозування	Найменування підгрупи методів прогнозування	Види методів прогнозування
	Колективні експертні оцінки	Метод “комісій”, колективна генерація ідей (“мозкова атака”), метод Дельфі, матричний метод, евристичний метод
Формалізовані (детерміновані)	Прогнозна екстраполяція	Екстраполяція тренда, регресійний аналіз, експонентне згладжування, метод ковзкого середнього, адаптивне згладжування, авторегресійне перетворення, метод гармонійних ваг
	Методи моделювання	Структурне моделювання, мережне моделювання, матричне моделювання, імітаційне моделювання

Особливе місце серед інтуїтивних прогнозних методів займає евристичний метод, сутність якого полягає в побудові та подальшому усіканні “дерева пошуку” експертних оцінок. При цьому експертні оцінки, отримані шляхом систематизованого опитування фахівців високої кваліфікації, підлягають спеціалізованій обробці. Даний метод традиційно використовується для побудови прогнозів, що відповідають вирішенню проблем науково-технічного характеру, особливості розвитку яких повністю чи частково не піддаються формалізації.

Досить часто в практиці використовуються комбіновані методи, що поєднують декілька із зазначених вище. Частіше за все використовуються поєднання експертних оцінок з іншими методами.

В цілому, інтуїтивні та формалізовані прогнозні методи є подібними за своїм складом до експертних та фактографічних методів. Зокрема, перші базуються на інформації про поточні та минулі тенденції розвитку об’єкту дослідження, що є фактично наявною. Відповідно, експертні методи ґрунтуються на інформації, отриманої за результатами оцінювання експертами об’єкту дослідження [1; 2].

В роботі для прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства пропонується використання методу екстраполяції тренду, що відноситься до групи формалізованих екстраполяційних прогнозних методів.

В якості основи для побудови прогнозів за допомогою екстраполяційних формалізованих методів виступають динамічні (часові) ряди. В загальному випадку динамічний ряд являє собою ряд наглядів, що проводилися регулярно, через рівні інтервали часу. В якості такого інтервалу часу пропонується взяти рік, спираючись на щорічні звіти Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Відповідно, статистична звітність що-

до недотримань рекламного законодавства національними телерадіоорганізаціями протягом 2008–2012 років, представлена в табл. 2, є необхідними вихідними даними для побудови прогнозу динамічним рядом.

Таблиця 2

Статистична звітність щодо недотримань рекламного законодавства національними телерадіоорганізаціями протягом 2008–2012 рр.

Рік	Кількість недотримань рекламного законодавства
2008	45
2009	16
2010	28
2011	18
2012	68

Для аналізу тенденції на основі динамічних рядів та побудови необхідного прогнозу з прийняттям до уваги закономірностей, що присутні в часовому ряді, традиційно використовується рівняння тренду, яке частіше за все обирається у випадках стохастичних залежностей, в яких не можуть бути враховані всі впливові фактори.

Тренд відображає усереднені значення зміни стану об'єкту дослідження у часі. При цьому припускається, що вплив усіх основних чинників можна виразити у факторі часу. Незважаючи на те, що час не може бути механізмом прояву тенденцій і закономірностей, припускається, що він акумулює дію усіх впливових чинників та виражає її у вигляді рівняння тренду.

Вибір виду трендового рівняння здійснюється на основі аналізу ступеня якості відображення ним закономірності наявної тенденції. Критерієм цієї якості слід вважати величину достовірності апроксимації – коефіцієнт детермінації R^2 , що демонструє ступінь відповідності рівняння тренду вихідним даним. Чим R^2 є ближчим до одиниці, тим більш достовірно модель описує реальну ситуацію [5]. Результати підбору типу рівняння тренду демонструє табл. 3.

Таблиця 3

Результати підбору типу рівняння тренду

Тип рівняння тренду	Функціональне відображення	Значення коефіцієнта детермінації R^2
Лінійний	$y = 4,8 \times x - 9613$	0,12
Логарифмічний	$y = 9641,2 \times \ln(x) - 73295$	0,12
Поліноміальна (другого ступеню)	$y = 9,7143 \times x^2 - 39047 \times x + 39237053,29$	0,82

Відповідно, серед усіх значень коефіцієнта детермінації, представлених у табл. 3, найближчим до одиниці є значення, що відповідає поліноміальному тренду другого ступеня. Відповідно, доцільно продовжити пошук найбільш оптимальної лінії поліноміального тренду, підвищуючи його ступені (табл. 4).

Таблиця 4

Результати підбору ступеня поліноміального тренду

Ступінь поліноміального рівняння тренду	Функціональне відображення	Значення коефіцієнта детермінації R^2
Другий	$y = 9,7143 \times x^2 - 39047 \times x + 39237053,29$	0,82
Третій	$y = 1,5833 \times x^3 - 9537,8 \times x^2 + 19151422,99 \times x - 12818370376,21$	0,84
Четвертий	$y = 6,0417 \times x^4 - 4857 \times x^3 + 146444060,46 \times x^2 - 196228598518,05 \times x + 98601621926645,7$	1

З табл. 4 можна побачити, що оптимальне значення коефіцієнту детермінації відповідає четвертому ступеню поліноміального рівняння тренду. Відповідно, його можна взяти за основу для побудови прогнозу перспективної кількості недотримань рекламного законодавства національними телерадіоорганізаціями. Результати прогнозування показано в табл. 5.

Таблиця 5

Прогноз щодо кількості недотримань рекламного законодавства національними телерадіоорганізаціями протягом 2013–2018 років

Рік	Кількість недотримань рекламного законодавства
2013	49
2014	54
2015	59
2016	63
2017	68
2018	73

Як можна побачити з результатів прогнозування, перспективна кількість недотримань рекламного законодавства демонструє стійку тенденцію до збільшення та станом на 2017 рік може знову досягти рівня 2012 року, в якому спостерігався їх найбільший обсяг.

Висновки. В цілому, виходячи з результатів проведеного дослідження, можна зробити такі висновки:

1. Формування послідовності етапів реалізації методичних положень

прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства щодо розробки відповідних оптимальних заходів реагування з боку держави дозволило виділити в ній такі етапи, як прогнозування перспективних тенденцій щодо кількості недотримань рекламного законодавства та Розробка ефективних технологій реагування держави на факти недотримання рекламного законодавства.

2. Обґрунтування вибору методу та моделі прогнозування перспективної кількості недотримань рекламного законодавства дозволило зупинитися на екстраполяції тренду, враховуючи наявність стохастичної залежності, в якій не можуть бути враховані всі впливові фактори.

3. Побудований прогноз перспективної кількості недотримань рекламного законодавства демонструє стійку тенденцію до збільшення та станом на 2017 рік може знову досягти рівня 2012 року, в якому спостерігався їх найбільший обсяг.

Відповідно, отримані результати підтверджують необхідність вдосконалення процесів державного регулювання рекламної діяльності в Україні.

Список використаних джерел

1. Бережний Я. В. До питання про визначення понять і змісту стратегічного планування / Я. В. Бережний // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук.-практ. конф. – Луцьк, 2007. – С. 35–38.

2. Бережний Я. В. Стратегічне планування в демократичному врядуванні / Я. В. Бережний // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2009. – № 18–19. – С. 290–298.

3. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.

4. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 275 с.

5. Пальоха В. В. Політичне прогнозування в системі державного управління України / В. В. Пальоха // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_9.

УДК 378 : 372.77 (477)

Алієва П. І., методист, НУЦЗУ

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІЖНАРОДНОГО НАУКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

Визначено актуальність державної підтримки у сфері міжнародного наукового співробітництва України.

Ключові слова: міжнародне співробітництво, результати наукових досліджень, захист інтелектуальної власності, наукові асоціації.

Determined relevance of the state support in the sphere of international scientific cooperation Ukraine.

Keywords: international cooperation, the results of scientific research, protection of intellectual property, scientific fssociation.

Постановка проблеми. З перетворенням науки в самостійну продуктивну силу та основний фактор соціально-економічного прогресу з'явилася об'єктивна необхідність у співробітництві держав у цій галузі. Отже, сучасна наука не просто перетворилася у відносно масову професійну діяльність, вона стала рушійною силою розвитку, необхідною передумовою освіти та економічного процвітання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз досліджень у сфері міжнародної наукової діяльності та механізмів її управління досліджені у роботах В. Будкіна, В. Герасимчука, В. Гриньової, А. Гуржій, В. Євтушенка, О. Зінченка, В. Ільчука, С. Кацури, М. Кравченка, Р. Козаченка, С. Лукіни, Ю. Макогона, О. Попова, Л. Радзівєвської, С. Сіденко, В. Ходикіної та ін.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення актуальності та підтримки держави у процесі розвитку міжнародного співробітництва у науковій сфері України.

Виклад основного матеріалу. У сфері міжнародного наукового співробітництва державне управління здійснюється за такими напрямки:

- кооперування держав щодо здійснення спільних досліджень у сфері науки та освіти;
- реалізація окремих науково-технічних проектів, які представляють взаємний інтерес;
- реалізація обміну технологіями;
- передача технологій від розвинених країн державам, що розвиваються;
- узгодження заходів у процесі підготовки і підвищення кваліфікації

наукових кадрів;

– визнання іноземних документів у сфері міжнародного наукового співробітництва;

– співпраця за напрямками щодо захисту інтелектуальної власності на отримані результати наукових досліджень [1; 4].

Міжнародні наукові угоди розподілені на дві групи. Договори першої групи регулюють загальні питання міжнародного наукового співробітництва держав. Друга група договорів встановлює міждержавні зв'язки в окремих галузях науки: атомної енергії, екології, картографії, гідрометеорології, сейсмології, генної інженерії.

Крім того, існує необхідність у визначенні великого значення міжнародних контактів у приватному секторі. Наука сучасності в повній мірі відчуває на собі процеси глобалізації та інтеграції, У наслідок чого й формується міжнародне наукове співтовариство, що працює без державних кордонів. Діяльність відомого на весь світ Комітету з присудження нобелівських премій уже давно вийшла за межі скандинавських держав і придбала міжнародний характер [5].

Основними джерелами, що регулюють міжнародне співробітництво в області науки, є міжнародні державні договори. Багатосторонні угоди в галузі науки не містять конкретних зобов'язань держав-учасників. Отже, наукова діяльність є різновидом професійної творчості та не прогнозованою сферою, яка застосовує методи правового адміністрування. У сфері міжнародного наукового співробітництва діючими є міжнародно-правові норми, а саме: 1) положення, що встановлюють свободні наукові дослідження; 2) рівноправність держав у ході користування досягненнями науково-технічного прогресу; 3) обов'язова співпраця з метою передачі наукових технологій [6].

Кожна людина має право вільно брати участь у науковому прогресі і користуватися його благами. Угода про ввезення матеріалів, що відносяться до освіти, науки і культури 1950 року (Флорентійська угода) передбачає відмову держав-учасників від справляння мита та інших зборів при ввезенні та вивезенні відповідних предметів (друковані книги, географічні та астрономічні карти, наукові прилади та апаратура, моделі і макети для викладання). Держави повинні надавати ліцензії та засоби для ввезення на свою територію вищезазначених предметів:

– матеріалів, що призначені для публічних бібліотек та громадських установ, які розглядають питання освіти, наукових досліджень або культури;

– офіційних публікацій;

– книг і публікацій ООН та її спеціалізованих установ;

– публікацій у сфері розвитку туризму за межами країни ввезення;

– предметів для сліпих [5].

Значна роль міжнародних наукових програм знаходиться під егідою ООН. До них належать «Програма розвитку науки» 1963 року, «Програма розвитку ООН в галузі науки і техніки» та Всесвітній план дій щодо застосування науки і техніки в цілях розвитку. Всі вони спрямовані на справед-

ливу участь держав у науково-технічному прогресі.

Міжнародне наукове співробітництво держав на регіональному рівні здійснюється в рамках таких проектів, як прийнята Всеафриканським науковим і технічним союзом у 1987 році Програма щодо використання досягнень науки і техніки в цілях розвитку та Програма технологічного відродження Європи "Єврика"). Наразі акцент у міжнародному науковому співробітництві переноситься на двосторонню домовленість.

У процесі міжнародного науково співробітництва ведуться роботи із закордонними організаціями, центрами, установами країн світового співтовариства, у тому числі з країнами СНД (Білорусь, Казахстан, Узбекистан, Молдова, Азербайджан), Центральної та Східної Європи (Німеччина, Швеція, Чехія, Польща, Греція, Болгарія), а також США, Мексикою, Канадою, Китаєм, Південною Кореєю [5; 7].

Міжнародне наукове співробітництво здійснюється на рівні національних комісій міжнародних організацій світового рівня. Велике значення розвиток співробітництва у сфері науки направлений в процес впровадження нових методів та механізмів державного управління інноваційним розвитком, в тому числі і на державному рівні. У цьому зв'язку необхідно враховувати зміни в інноваційній політиці найбільш розвинених країн і переймати кращі практики. Направленість держави щодо вирішення цього завдання спрямовано укладення двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод, які стимулюватимуть науково-технічну та інноваційну кооперацію, що і є пріоритетним напрямком розвитку науки та усуненням бар'єрів, які перешкоджають активізації міжнародного співробітництва, включаючи спрощення умов надання в'їзних віз для зарубіжних дослідників, забезпечення визнання зарубіжних вчених ступенів, зняття митних бар'єрів, які перешкоджають переміщенню через кордон необхідного дослідницького обладнання, зразків і витратних матеріалів [3; 6].

5 липня набув чинності Закон України від 15 червня 2016 року № 1418-VIII «Про ратифікацію Протоколу про внесення поправок до Оголошення про створення Українського науково-технологічного центру». У даному законі зазначено цілі посилення міжнародного науково-технічного співробітництва та демонстрація України як послідовного і надійного партнера [2].

Уряди окремих держав розглядають деякі форми співпраці як втручання у свої внутрішні справи. Крім того, існує невпевненість у збереженні конфіденційності при обміні інформацією.

Очевидно, що співпраця повинна бути взаємовигідною, партнери повинні мати спільні цілі. Очікування кожної із сторін покращення свого становища за допомогою взаємодії з іншою стороною повинне приводити до взаємної координації державних політик [4].

Таким чином, міжнародне наукове співробітництво між державами є об'єктивною необхідністю, результатом міжнародного поділу праці і наукового прогресу. Воно спрямоване на спільне рішення виникаючих науково-технічних проблем, взаємний обмін науковими досягненнями, виробничим

досвідом і на підготовку кваліфікованих кадрів. Значимість міжнародного співробітництва обумовлена тим, що для прийняття ефективних рішень у зовнішньоторговельній діяльності недостатньо опиратися тільки на вітчизняний досвід в науковій галузі. Виникає реальна потреба в організації міжнародного науково-технічного співробітництва за стратегічними напрямками реалізації державної політики. Для цього потрібна розробка комплексу інструментів і механізмів співпраці, ув'язаних в єдину систему [3; 7].

Висновки. У сучасному світі міжнародна співпраця у сфері науки та технологій постійно розширюється. В умовах глобальної конкуренції здійснення великих інноваційних проектів і просування їх результатів у багатьох випадках можливо тільки в рамках транснаціональних науково-виробничих зв'язків. Розвиток міжнародного наукового співробітництва є одним з головних пріоритетів державної політики України.

Міжнародне наукове співробітництво здійснюється в рамках міждержавних угод щодо науково-технічного співробітництва. В даному процесі бруть участь наукові організації, громадські об'єднання наукових працівників, окремі науковці та фахівці у разі державної фінансової підтримки України, країн-партнерів, міжнародних грантів, коштів благодійних та громадських фондів. Перетворення міжнародного наукового співробітництва в реальний фактор стабілізації вітчизняної економіки та нарощування науково-технічного потенціалу України в умовах формування економіки країни та демократизації суспільства вимагає цілеспрямованого і дієвого державного регулювання міжнародних зв'язків у науковій сфері.

Реалізація наукових програм, створення нової техніки і технології, проведення досліджень у галузі фундаментальних наук на замовлення держави, як і всі форми його господарської діяльності, опираються на всебічно розроблені правові норми. Довгострокові програми у сфері наукового міжнародного співробітництва тягнуть за собою велику кількість фінансових та інших матеріальних ресурсів з боку держави, а також довгострокове детальне планування і програмування виробництва.

Таким чином, науково-технологічна або інша господарська діяльність держави спирається на комплексну державну правову основу і будується на основі державній та адміністративній базі.

Список використаних джерел

1. Закон України про освіту // Законодавчі акти України з питань освіти. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – С. 21–52.

2. Про ратифікацію Протоколу про внесення поправок до Оголошення про створення Українського науково-технологічного центру [Електронний ресурс]: Закон України від 15.06.2016 № 1418-VIII – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1418-19/>.

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

4. Антонюк К. Розвиток науково-технічного потенціалу регіонів у

контексті міжнародного співробітництва / К. Антонюк // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 4 (29). – С. 31–40.

5. Васильєв О. Роль вітчизняної науки та високих технологій у входженні України до європейського інтеграційного простору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1593/>.

6. Герсон С. Шер. Роль міжнародного співробітництва у розвитку наукового потенціалу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.crdf.org/usr_doc/4-Sher-ukr.doc.

7. Чумаченко Г. Актуальні питання міжнародного економічного співробітництва України в науково-технічній сфері [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>.

УДК 351.777:504.06

*Andronov V., Doctor of engineering, Prof., NUCPU,
Glukha V., PhD in public administration, NUCPU*

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE: MAIN DIRECTIONS

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ

The paper determines the peculiarities of implementation of the state environmental policy of Ukraine. The main directions of the state policy in the field of environmental protection and nature management, which require constant improvement and compliance with the present, were analyzed and defined.

Keywords: *state environmental policy, environmental protection, environmental crisis, balance of nature, greening, directions, incentive mechanisms and responsibility.*

У статті з'ясовано особливості реалізації державної екологічної політики України. Проаналізовано та визначено основні напрями державної політики у сфері охорони навколишнього середовища та природокористування, які вимагають постійного вдосконалення і мають відповідати сучасності.

Ключові слова: *державна екологічна політика, охорона навколишнього середовища, екологічна криза, екологічна рівновага, екологізація, напрями, механізми стимулювання та відповідальності.*

Problem setting. *Ukraine is a social state, the policy of which is directed at the creation of conditions, which provide decent life and free development of a*

person. The guarantee of human right to decent life is one of the most important and main tasks of the state policy. Life and health of people is recognized as the highest value, that is why it is necessary to provide the protection of this right by all means and ways of state influence. The protection of human life and health is impossible without the creation and guarantee of favourable living environment understood, first of all, as human environment.

Thus, the guarantee of favourable environment as a foundation for human life and health is one of the most important directions of Ukraine's state policy.

Recent research and publications analysis. The condition, the prospects of development and the peculiarities of implementation of the state environmental policy of Ukraine were the subject of researches carried out by many scientists, including O. Balatskyi, I. Bystriakov, W. Berens, O. Veklych, O. Datsii, I. Drahan, H. Daly, O. Lazor, O. Mordvynov, A. Nicholas, R. Perman, and others.

Paper objective. The paper objective is the determination of main directions of the state policy in the field of environmental protection and nature management, which require constant improvement and compliance with the present.

Paper main body. The state is the most important institute for planning and implementing environmental policy. The changes in the environmental policy and the increase of expenditures on environmental security are connected with the appearance and increase of ecological problems. The governments are forced to modify their attitude to the problems in the field of environmental security. Value guidelines on environmental protection and nature management are not limited only to the nature protection and the resource saving. The matter is in the attitude of people to the nature and their like, the technologies and economy, the principles of political life. It appears that under the difficult conditions of modern life, it makes the governmental structures to act in the interests of the present and future generations of people, to make the environmental policy the priority one in the state's policy. At the same time, it is necessary to review the development as the creation of decent living environment for people, to make the technology as much closer to the nature as possible, and to change the educational system [2; 7].

Environmental security may be real only when the state environmental policy becomes the part of global policy and is implemented by many countries. Touching different directions of human activity, the state environmental policy may be global, regional, national and local. The sources of aggravation of global problems in the field of environmental security are the following: the bad and irresponsible attitude of people to the nature and the material production damaging the environment. It is necessary to take into account that there is a big number of irrational elements, which are subject to political control with difficulty, but they significantly influence the environment. According to the United Nations Environment Programme (UNEP), the strategy of nature conservation cooperation was determined to create long-term and versatile principles of relations between human, society and nature [2; 4].

There are six stages of urgency of the environmental situation: conditionally

favourable, satisfactory, tense, critical, crisis, and catastrophic. The last three stages are considered as acute environmental situation. The ways out of ecological crisis include the development of a long-term environmental programme, the environmental review and taking of public opinion into consideration when solving environmental problems, the greening of economy and the development of international environmental law and order and the code of environmental ethics [5].

The ways out of ecological crisis are connected with the transformation of the environmental policy into the part of global policy, the prohibition of ecocide (ecological warfare), and the greening of the state policy. The main directions and tasks of the state environmental policy include the development of long-term and versatile principles of “human – society – nature” relations, the provision of the environmental policy with the priority status in the state’s policy, the maximum compliance of technologies with the requirements of the nature, and the change of the system of values and education [1; 4].

The administration in the field of environmental security, nature management and environmental protection is the most important element of the organizational and legal influence on the sustainable nature management and the environmental protection. It has the necessary mechanism of this influence that includes the state administration’s purposes, forms, methods, principles, and mechanisms.

At the present stage of the process of implementation of the state environmental policy, the attention is paid not only to the methods of influence of the state and local authorities on the relations concerning the nature management and the environmental protection, but also to the methods of influence brought by citizens and civil groups on the state authorities with the purpose of forcing the latter to carry out the necessary environmental policy [3].

The state administration in the field of environmental protection is the activity not only regarding the implementation of the rights of administrative bodies, but also the activity regarding the fulfilment of their obligations guaranteeing the sustainable nature management and the environmental protection.

The implementation of the environmental policy is based on the development of the state administration of environmental protection and nature management by way of different forms of the development of natural resources and on the basis of distribution of powers and responsibility between the state and regional authorities, local self-government bodies concerning the use of natural resources and the control of environmental conditions. For this purpose, it is necessary to use the single accountability and standardization of nature management, to increase the role of the state environmental review in the assessment of influence on the environment when developing and implementing the social programmes of state and regional scales [2; 6].

It becomes very important to remove contradictions in regulatory legal groundwork and law enforcement in the field of development and use of natural resources, and nature management measures, particularly when carrying out competitions, bids, auctions for the right to implement the projects. It is necessary to

develop the state standardization in the field of environmental protection, production rate setting, international ecostandards, which ensure the reduction of anthropogenic stress in living environment.

The stable development of Ukraine, the high quality of life and health of its population, and the natural security cannot be guaranteed only under the condition of preservation of natural systems and maintenance of the relevant quality of the environment [4].

However, the decrease of ecological barriers during the recent years not so much accelerated the economic growth as provided conditions for the support of out-of-date technologies to the detriment of the production re-equipment.

Due to the undefined legal regulation and the absence of mechanism of motivation of payers to implement nature conservation steps, the current system of payments for environmental pollution carries out neither fiscal nor regulating functions.

The need in the improvement of judicial mechanisms appears, as well as in the activation of prosecutor's supervision in the field of environmental protection, the optimization of calculation methods and indemnity practice as the result of environmental offences, and the termination of illegal activities in the field of nature management. The special importance is attached to the economic and financial mechanisms of sustainable nature management, the reduction of impact on the environment, and its protection by way of attraction of budgetary and extra-budgetary funds.

Main directions of the scientific support in the field of environmental security and nature management are based on the development of theoretical and technological aspects of Ukraine's transition to the stable development of fundamental researches in the field of global environmental problems, on the development of sustainable and resource-saving technologies, and the solution of the problems of natural resources recovery, environmental quality and biodiversity conservation [3].

The state administration in the field of environmental security is intended to ensure the implementation of environmental legislation. The collective value of the law in general and the right of citizens to the favourable environment is represented, first of all, in the process of implementation of the relevant legal regulations. The administration acts as the means of formation of real social ecological and legal relations guaranteed and created by the state, namely by the authorized authorities.

The efficiency of system of the state administration in the field of environmental security is significantly determined by the condition of control and restriction of the use of natural resources. The role of the state administration in this field is determined by the importance of state authorities in the mechanism of environmental protection.

Thus, the state administration of nature management and environmental protection is built on the basis of the range of specific principles: 1) legitimacy of administration; 2) complex approach to the solution of the issues of nature management and environmental protection; 3) combination of national and administrative-territorial principles of organization of administration of nature management

and environmental protection; 4) division of administration and maintenance and regulatory and supervisory functions when arranging the activity of the authorized state authorities [1; 2].

The principle of legitimacy of state administration in the field of environmental security means that the administrative functions may and must be performed in accordance with the requirements of environmental legislation with regard to the competence of one or another state authority.

The state administration in the field of environmental protection means the implementation of the environmental policy by all authorized bodies and persons within their competence. It must be carried out in accordance with the current legislation, concepts and strategies adopted according to the established procedure.

The functions of the state administration in the field of environmental protection include the following ones:

- certain strategies (the adoption of state concepts and planning in form of federal and regional target programmes, and other plans);
- natural resource accounting and environmental conditions supervision (carried out in form of monitoring and cadastre maintenance);
- distribution and redistribution of natural resources among users;
- spatial-territorial structure of natural resources;
- authorization system (the issue of permits and licences for the use of natural resources, and assessment of influences on the environment);
- rule-making;
- control and supervision;
- disputes resolution [1; 2].

One of the main problems of the current stage of social and economic development of Ukraine is the establishment of the efficient system of state administration of environmental protection and nature measurement, which implements the modern, globally recognized principles and mechanisms in this field, and which will ensure the further environmentally sustainable development of economy and social field in the country.

The degree of the state's response to the new environmental challenges under the conditions of new methods of management and fundamentally different social and economic reality does not correspond to the character and the level of these challenges. The current system of state control does not take into account the objective financial needs in the field of environmental protection and nature management; the globally recognized polluter pays principle is not used; the system of economical motivation to introduce energy-efficient and resource-saving, nature conservation, low- and non-waste technologies practically has not been created. The financial expenses of industrial companies under the conditions of economic crisis were not taken into consideration.

Under these conditions, the creation of a complex system of state administration in the field of environmental security that includes legal fundamentals and control mechanisms including the economic and financial instruments, must come

to the foreground. It is necessary to carry out the purposeful work on the further improvement of the methods of ecological and economic forecasting, formation and implementation of the nature conservation programmes and measures. The significant development is needed by the practice of motivation of the investment activity in the field of environmental security and nature management, including the issue of the use of economic instruments with the purpose of faster implementation of the best existing technologies, and the use of progressive organizational forms of solution of the priority environmental problems [5].

The programme- and target-oriented method of administration is poorly used at the state level in the field of environmental protection and nature management. Moreover, the development and implementation of target programmes in the environmental protection and the sustainable use of natural resources at the regional levels of administration is not coordinated properly; and this, of course, results in the significant reduction of their ecological and social and economic efficiency.

Conclusions of the research. The complex of state measures in the field of ecology, from the priorities of environmental security in the state budget, the protection of human right to decent natural environment, and the state control of change of production engineering to the organization of ecological education, makes it possible to come to the conclusion about the establishment of the state that can be called the ecological one. The important factor in the achievement of environmental security is the improvement of the quality and duration of life and the health of population based on the decrease of negative influence of unfavourable ecological factors.

The existence of the state environmental policy (the policy in the field of environmental protection) as an independent direction of state policy is typical for the majority of economically and industrially developed states, where a quite high level of social and national consciousness significantly suppresses the negative anthropogenic impacts on the environment by means of ideological mechanisms – the ecological education. These mechanisms make it possible for ecological ideas to find expression in the state policy being implemented in legislation.

Thus, the state environmental policy of Ukraine is a new phenomenon that needs a thorough development. It is implemented through the system of state authorities carrying out administration in the field of environmental protection and nature management. That is why, one of the main directions of the state environmental policy was and remains the improvement of the whole system of state administration in this field of governmental regulation.

References

1. On Environmental Protection [Electronic resource] : Law of Ukraine dated 25.06.1991 № 1264-XII – Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-1>.
2. On Principal Directions of State Policy of Ukraine in Environmental Protection, Use of Natural Resources and Ensuring Environmental Safety: Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 05.03.1998 № 188/98-BP [Electronic resource]. – Access: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Andreitsev V.I. Environmental law and legislation of sovereign Ukraine: problems of state environmental policy implementation : monograph / V.I. Andreitsev – Dnipropetrovsk: National Mining University of Ukraine, 2011. – 373 p.

4. Boichuk L.D., Solomenko Ye.M., Buhai O.V. Ecology and environmental protection: Textbook. – Sumy : “Universytetska Knyha”. – 2003.– 284 p.

5. Environmental law of Ukraine. Textbook. 2nd ed., supplemented and adapted / L. O. Bondar, V. V. Kurzova. – Kyiv. : Burun Knyha. – 2008. – 368 p.

6. Melnyk L.H., Shapochka M.K. Fundamentals of ecology. Ecological economics and nature management control: Textbook / Edited by prof. L.H. Melnyk and prof. Shapochka M.K. – Sumy : “Universytetska Knyha”, 2006. – pp. 516–550.

7. Novoselska L.I. The analysis of the economical instruments in the field of ecology [Electronic resource] / L.I. Novoselska. – Access: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/atatural/.../2003_28/171_Novoselska_LG_28.pdf.

УДК 330.15:332.1

*Беззубко Л. В., д.держ.упр., проф., ДонНАБА,
Беззубко Б. І., здобувач, НУЦЗУ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглядаються питання вдосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, розмежування видаткових повноважень місцевих бюджетів.

Ключові слова: *фінансовий механізм, територіальні громади, місцеве самоврядування, місцеві бюджети.*

The article deals with the improvement of the financial mechanism of local budgets, strengthening the financial basis of local government, separation of powers expenditure of local budgets.

Keywords: *financial mechanism, local communities, local government, local budgets.*

Постановка проблеми. Найбільш вагомий фонд фінансових ресурсів місцевого самоврядування на сьогодні – місцеві бюджети, які є основним джерелом фінансування програм соціального та економічного розвитку територіальних громад. Місцеві бюджети, які є найбільш численною ланкою бюджетної системи та відіграють важливу роль у перерозподілі валового національного продукту, посідають одне з центральних місць в економічній системі держави. У них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів, насамперед, соціальної спрямованості. Так, у місцевих

бюджетах акумульовано більше ніж 70% від загального обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади [1, с. 13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних і прикладних аспектів фінансової основи діяльності територіальних громад були проведені у працях І. І. Алексеєнко, Є. О. Балацький, І. О. Луніна, В. М. Федосов та інших. Однак, наукових праць, в яких було проведено аналіз фінансового механізму діяльності територіальних громад в сучасних умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи і децентралізації державної влади, явно недостатньо.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення фінансового механізму діяльності об'єднаних територіальних громад під час здійснення процесів децентралізації державної влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин» [2] з метою удосконалення бюджетного законодавства в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на основі позитивних здобутків бюджетних реформ в зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, щодо фінансового забезпечення соціально-культурної сфери, побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання і на їх основі розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин України.

Основна мета внесених змін до Бюджетного кодексу України – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Відповідними змінами до Бюджетного кодексу України передбачено:

1. Підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів.
2. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями міжбюджетні відносини з державними бюджетом, наділення таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.
3. Розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів.
4. Децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

5. Запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня

субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаться в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Конкретні зміни, які відбувалися і в подальшій перспективі можуть здійснюватися в фінансовій основі місцевого самоврядування були проаналізовані на прикладі бюджетів громад Добропільського району Донецької області [3; 4].

Необхідно зазначити, що протягом 2012–2014 років за даними звітності спостерігався профіцит бюджету Добропільського району Донецької області, тобто на місцевому рівні недостатньо використовуються можливості програмно-цільового методу планування видатків. Видатки загального фонду бюджету Добропільського району Донецької області за 2012–2014 роки наведено в табл. 1.

Таблиця 1

**Динаміка видатків загального фонду бюджету
Добропільського району Донецької області (тис. грн.)**

Показники	2012	2013	2014	2014/2012, +,-	2014/2012, %
Видатки фактичні	53857,20	57142,64	59943,04	6085,84	111,30
у тому числі:					
Державне управління	5586,45	5912,86	6078,16	491,71	108,80
Освіта	24977,09	24751,03	26447,57	1470,48	105,89
Охорона здоров'я	4162,14	4463,91	4950,66	788,52	118,95
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14374,65	16977,54	17900,34	3525,69	124,53
ЖКГ	636,40	719,65	803,84	167,44	126,31
Культура і мистецтво	3529,52	3721,87	3252,34	-277,18	92,15
Фізична культура і спорт	438,16	509,23	403,57	-34,59	92,11
Сільське і лісове господарство, рибне	0,64	6,82	4,44	3,8	693,75

Показники	2012	2013	2014	2014/2012, +,-	2014/2012, %
господарство та мисливство					
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	37,60	8,00	0,00	-37,6	0,00
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	113,56	70,01	68,22	-45,34	60,07
Видатки, не віднесені до основних груп	1,00	1,74	11,65	10,65	1165,00

Динаміка змін у видатках спеціального фонду бюджету Добропільського району представлена у табл. 2.

Таблиця 2

Динаміка видатків спеціального фонду бюджету Добропільського району Донецької області за 2012–2014 роки (тис.грн.)

Показники	2012	2013	2014	2014/2012, +,-	2014/2012, %
Видатки фактичні	36049,63	13746,59	9673,18	-26376,45	26,83
у тому числі:					
Державне управління	2024,70	377,82	415,50	-1609,2	20,52
Освіта	6074,43	1500,74	1557,63	-4516,8	25,64
Охорона здоров'я	1593,67	562,10	405,57	-1188,1	25,45
Соціальний захист та соціальне забезпечення	112,36	297,94	71,69	-40,67	63,80
Житлово-комунальне господарство	3136,24	1285,46	958,66	-2177,58	30,57
Культура і мистецтво	3117,78	2089,07	466,37	-2651,41	14,96
Фізична культура і спорт	2,00	14,50	37,02	35,02	1851,00
Будівництво	366,16	755,74	818,57	452,41	223,56
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	553,49	0,00	0,00	-553,49	0,00
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок,	367,55	72,92	272,82	-94,73	74,23

Показники	2012	2013	2014	2014/2012, +,-	2014/2012, %
телекомунікації та інформатика					
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	332,75	497,52	278,04	-54,71	83,56

Повільне зростання видатків за період є недостатнім для здійснення відчутного впливу на розвиток регіону. Крім того, необхідно зазначити, що протягом 2012–2014 років за даними звітності спостерігався профіцит бюджету Добропільського району Донецької області, тобто на місцевому рівні недостатньо використовуються можливості програмно-цільового методу планування видатків.

Проаналізуємо можливий сценарій змін фінансової основи територіальної громади у результаті здійснення децентралізації. Характеристику процесів децентралізації наведено у табл. 3.

Таблиця 3

Характеристика здійснення процесів децентралізації в Добропільському районі

№ з/п	Найменування	Чисельність адміністративно-територіальної одиниці, чол. станом на 01.01.2014 р.	Результати децентралізації
1	Ганнівський сільський бюджет	1110	Святогорівська об'єднана громада 4995 чол.
	Святогорівська селищна рада	3002	
2	Нововодянський сільський бюджет	883	Октябрська об'єднана громада 4351 чол.
3	Октябрський сільський бюджет	1035	
4	Золотокологязський сільський бюджет	1376	
5	Новоторецький сільський бюджет	974	
6	Никанорівський сільський бюджет	966	
7	Добропільський сільський бюджет	1390	Криворізька об'єднана Громада 6927 чол.
8	Шилівський сільський бюджет	933	
9	Криворізький сільський бюджет	2088	

№ з/п	Найменування	Чисельність адміністративно-територіальної одиниці, чол. станом на 01.01.2014 р.	Результати децентралізації
10	Світлівський сільський бюджет	2516	

До Добропільського району входило 12 населених пунктів, пропонується зараз створити 3 об'єднаних територіальних громади. Загальну характеристику об'єднаної Добропільської територіальної громади наведемо в табл. 4 [5].

Таблиця 4

Загальна характеристика Добропільської територіальної громади

№ з/п	Найменування показника	Значення показника
1	Чисельність населення станом на 1 січня 2015 р.	35698
	У тому числі дітей: дошкільного віку	2000
	шкільного віку	3000
2	Кількість населених пунктів, що входять до складу спроможної територіальної громади	17
3	Обсяг доходів (розрахунковий) спроможної територіальної громади, гривень	85235600
	У тому числі сформованих відповідно:	
	- статті 64 Бюджетного кодексу України	110873200
	- бюджету розвитку	5018000
	- базової дотації	0
	- реверсної дотації	30655600
4	Площа території спроможної територіальної громади, кв. кілометрів	365,33
5	Кількість закладів, що утримуються за рахунок бюджету органів місцевого самоврядування	87
	У тому числі:	
	- загальноосвітніх навчальних закладів I-III ступеня	13
	- загальноосвітніх навчальних закладів I-II ступеня	0
	- загальноосвітніх навчальних закладів I ступеня	0
	- дошкільних навчальних закладів	17
	- закладів позашкільної освіти	3

№ з/п	Найменування показника	Значення показника
	- закладів культури	22
	- закладів фізичної культури	5
	- фельдшерсько-акушерських пунктів	11
	- амбулаторій, поліклінік	8
	- лікарень	1
	- станцій швидкої допомоги	2

Унаслідок впровадження адміністративно-територіальної реформи формування трьох спроможних територіальних громад Добропільського району Донецької області, в яких місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Видатки до здійснення і після здійснення (прогнози) процесів децентралізації наведено в табл. 5, 6.

Таблиця 5

Видатки Добропільського району Донецької області у 2015 році до впровадження адміністративно-територіальної реформи

Найменування адміністративно-територіальних одиниць	Заробітна плата з нарахуваннями	Придбання матеріалів, оплата послуг (крім комунальних)	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	Усього на 2015 рік
Святогорівська сільська рада	432750	30600	33500	496850
Ганнівська сільська рада	373980	50374	23328	447682
Нововодянська сільська рада	335730	21640	21400	378770
<i>Усього</i>	<i>1142460</i>	<i>102614</i>	<i>78228</i>	<i>1323302</i>
Після децентралізації (прогноз)	680144	36137	33500	749781
Золотоколодязька сільська рада	451835	93786	73380	619001
Никанорівська сільська рада	314800	79980	13280	408060
Новоторецька сільська рада	320954	57726	15060	393740
Октябрська сільська рада	517370	172570	93900	783840

Найменування адміністративно-територіальних одиниць	Заробітна плата з нарахуваннями	Придбання матеріалів, оплата послуг (крім комунальних)	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	Усього на 2015 рік
<i>Усього</i>	<i>1604959</i>	<i>404062</i>	<i>195620</i>	<i>2204641</i>
Після децентралізації (прогноз)	672436	101016	93900	867352
Світлівська сільська рада	499440	49200	36970	585610
Шилівська сільська рада	329519	19380	17200	366099
Криворізька сільська рада	336680	22100	22650	381430
Добропільська сільська рада	345650	9000	21900	376550
<i>Усього</i>	<i>1511289</i>	<i>99680</i>	<i>98720</i>	<i>1709689</i>
Після децентралізації (прогноз)	871100	26045	36970	934115
<i>РАЗОМ</i>	<i>4258708</i>	<i>606356</i>	<i>372568</i>	<i>5237632</i>

Таблиця 6

Видатки Добропільського району Донецької області до і після впровадження адміністративно-територіальної реформи (прогнозні розрахунки)

До впровадження адміністративно-територіальної реформи		Після впровадження адміністративно-територіальної реформи (прогнозні розрахунки)		Відхилення
Найменування адміністративно-територіальних одиниць	Видатки на 2015 рік	Найменування адміністративно-територіальних одиниць	Видатки на 2015 рік	
Святогорівська сільська рада	496850	Святогорівська, Ганнівська, Нововодянська сільські ради	749781	-
Ганнівська сільська рада	447682			
Нововодянська сільська рада	378770			
<i>Усього</i>	<i>1323302</i>	<i>УСЬОГО</i>	<i>749781</i>	<i>573521</i>
Золотокологдязька сільська рада	619001	Золотокологдязька, Никанорівська,	867352	-

Никанорівська сільська рада	408060	Новоторецька, Октябрська сільські ради		
Новоторецька сільська рада	393740			
Октябрська сільська рада	783840			
<i>Усього</i>	<i>2204641</i>	<i>УСЬОГО</i>	<i>867352</i>	<i>1337289</i>
Світлівська сільська рада	585610	Світлівська, Шилівська, Криворізька, Добропільська сільські ради	934115	-
Шилівська сільська рада	366099			
Криворізька сільська рада	381430			
Добропільська сільська рада	376550			
<i>Усього</i>	<i>1709689</i>	<i>УСЬОГО</i>	<i>934115</i>	<i>775574</i>
<i>РАЗОМ</i>	<i>5237632</i>	<i>РАЗОМ</i>	<i>2551248</i>	<i>2686384</i>

Висновки. За даними представлених таблиць можливо зробити висновки про можливість скорочення видатків Добропільського району Донецької області внаслідок впровадження адміністративно-територіальної реформи. Ми цілком згодні, що використання переваг фінансової децентралізації повинно забезпечити такі наслідки: достатню автономність органів місцевого самоврядування у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів; чіткий розподіл видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв; достатній адміністративний і фінансовий потенціал місцевих органів влади для належного виконання покладених на них функцій; дієвих стимулів та механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [6].

Отже, реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування і розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, повинне відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та економічних умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в галузях бюджетної сфери та інших сферах діяльності.

Список використаних джерел

1. Дем'янчук О. І. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. І. Дем'янчук. – Острог : Вид-во Національного університету «Острозька академія», 2013. – 340 с.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин» від 28.12.2014 р., № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 12, ст. 76.
3. Добропільська району рада (веб-сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dobropol-rayon-rada.blogspot.com/>.

4. Добропільська міська рада (веб-сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radadobropillya.org.ua/ua/>.

5. Добропільська територіальна громада (веб-сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <tp://decentralization.gov.ua/region/common/id/138>.

6. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_KR.pdf.

УДК 351.85

Бородін О. Д., аспірант, ХДАК

СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНА СФЕРА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглядається соціально-культурна сфера як об'єкт державного регулювання. Визначено, основні функції соціально-культурної сфери, суб'єкти та специфіку її державного регулювання, а також пропонуються шляхи покращення даного процесу.

Ключові слова: державне регулювання, соціально-культурна сфера, функції соціально-культурної сфери, соціальна інфраструктура.

The article discusses the socio-cultural sphere as an object of state regulation. The main functions of the socio-cultural sphere, subjects and peculiarities of its state regulation, and suggest ways to improve this process.

Keywords: state regulation, socio-cultural sphere, the functions of the socio-cultural sphere, social infrastructure.

Постановка проблеми. Формування соціально орієнтованої ринкової економіки, з одного боку, і підвищення значущості людських ресурсів як основного чинника суспільного розвитку, з іншого, значно актуалізують питання про ефективне функціонування і розвитку соціально-культурної сфери сучасного суспільства. Об'єктивна характеристика соціально-культурної сфери як складного соціально-економічного організму неможлива без науково обґрунтованого системного підходу до її аналізу. Це означає необхідність всебічного дослідження даної проблеми, розкриття її складових елементів, виявлення тісних взаємозв'язків між ними, а також діалектичної взаємодії з зовнішніми умовами, з іншими галузями соціальної і матеріальної сфери, з народним господарством в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних

і прикладних проблем державного регулювання соціально-культурною сферою в сучасній літературі присвячені праці таких вчених, В. Горовий [10], А. Дегтяр [1], О. Дегтяр [2], М. Корецький [4], О. Дацій [4], В. Малиновський [5], Н. Мельниченко [6], Н. Мельтюхова [7], Ю. Петрушенко [9], В. Попик [10], Г. Одінцова [7], О. Онищенко [10], Ю. Шишова [9], та ін. У зазначених публікаціях детально розроблені загальні питання державного регулювання соціально-культурною сферою, а саме: цілі, принципи та методи управління, її ефективність тощо. Разом із тим, чимало теоретичних і практичних питань проблематики залишаються недостатньо розкритими з точки зору комплексності та системності, що дає підстави стверджувати актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. Ціллю даної статті є дослідження соціально-культурної сфери як об'єкту державного регулювання. Визначення основних функцій соціально-культурної сфери, суб'єктів, та специфіки її державного регулювання, а також запропонувати шляхи покращення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. У системі суспільного відтворення соціально-культурна сфера як специфічна підсистема економіки виконує багатогранні функції. Вона виступає сферою виробництва і споживання різних послуг і духовних благ, пов'язаних з необхідністю охорони здоров'я, здобуття освіти, задоволення культурних потреб людини, створення житлово-побутових та інших умов для життя і діяльності населення. У сукупності виконуваних завдань ця функція спрямована на забезпечення розширеного відтворення робочої сили і формування її нового якісного складу. Найбільш узагальнюючим показником розвитку соціальної інфраструктури є зростання обсягу платних послуг населенню та ускладнення її структури [3].

Однак перш ніж перейти до розгляду питань її функціонування, необхідно уточнити саме поняття «соціально-культурна сфера».

Більшість фахівців вважає, що соціально-культурна сфера є елементом соціальної інфраструктури. У даний час, та й раніше для визначення сфери, що створює певні умови життєдіяльності, використовувалися різні поняття: соціальна інфраструктура, соціальна сфера, невиробнича сфера, сфера послуг та інші. При загальній схожості цих понять, проте їх слід розділяти.

Поняття «невиробнича сфера» прийшло в науковий обіг політичної економії соціалізму. Це кілька умовна назва галузей і видів діяльності, що не становлять матеріальне виробництво. У радянській економічній статистиці до невиробничій сфері відносили сферу побутових послуг, науку, культуру, освіту, охорону здоров'я, управління [6, с. 287]. У даний час термін «невиробнича сфера» вилучається з наукового вжитку, так як вважається (і цілком справедливо) некоректним, так як послуга теж проводиться, і в сфері послуг також як і в матеріальній сфері створюється продукт.

Між поняттями «соціально-культурна сфера» і «невиробнича сфера» існують відмінності. З одного боку, у соціально-культурну сферу не включаються галузі невиробничої сфери, які не беруть участь у формуванні фонду особистого споживання (наука і наукове обслуговування, державний апа-

рат, збройні сили тощо); з іншого – зміст соціальної інфраструктури ширше, ніж поняття «невиробнича сфера». До неї, на відміну від невиробничої сфери, входять деякі елементи матеріального виробництва (продовження процесу виробництва в торгівлі, виробничі послуги побутового обслуговування та ін.). Як і в системі суспільного відтворення виконують дві функції: беруть участь у виробництві національного доходу і надають послуги населенню. По-друге, соціальна інфраструктура бере участь в відтворювальному процесі як фактор відтворення робочої сили і умова для всебічного розвитку особистості. Є також відмінності між поняттями «соціальна сфера» і «соціальна інфраструктура». Соціальна сфера охоплює інтереси класів і соціальних груп, націй і народностей, відносини суспільства і особистості, умови праці та побуту, здоров'я і дозвілля. Поняття ж «соціальна інфраструктура» включає сферу послуг і духовних благ [8, с. 53].

Виділення соціально-культурної сфери як елемента єдиної економічної системи сталося не відразу. У свою чергу, кожна з галузей соціальної інфраструктури є складною соціально-економічною системою з певними ознаками, властивостями, закономірностями і особливостями формування і функціонування. Разом з тим, соціальна інфраструктура може і повинна розглядатися як самостійна система вищого порядку, яка об'єднує цілком певні галузі (системи), що мають єдину спільну мету – забезпечення життєдіяльності населення і формування умов для соціально-економічного розвитку, а також пов'язані між собою відповідними відносинами різної складності і ступеня взаємовпливу. Вивчення умов функціонування, внутрішніх зв'язків і зовнішніх чинників кожної з систем і всієї інфраструктури в цілому надзвичайно важливо і необхідно для вироблення ефективних засобів повноцінного функціонування економіки і соціальної сфери України.

Отже, соціально-культурна сфера являє собою сукупність галузей, підгалузей і видів діяльності, функціональне призначення яких виражається у виробництві і реалізації послуг і духовних благ для населення.

Узагальнюючи зазначене, робимо висновок, що соціально-культурна сфера характеризує взаємодію матеріально-речового середовища і соціального суб'єкта (особистості, групи, суспільства), яке спрямоване на оптимізацію суспільного розвитку, на реалізацію всього того, що "сприяє формуванню нової людини, всебічному розвитку особистості, вдосконалення способу життя. Соціальна інфраструктура являє собою стійку сукупність матеріально-речових елементів, що створюють загальні умови для раціональної організації основних видів діяльності людини – трудової, суспільно-політичної та ін., що розвиваються в інтересах всього суспільства. Таке розуміння соціально-культурної сфери дозволяє трактувати її як відносно самостійний елемент суспільного розвитку, що володіє специфічними особливостями формування і функціонування в суспільстві [1, с. 34].

Приступаючи до аналізу функцій соціально-культурної сфери, ми виходимо з того, що функції будь-якого об'єкта в суспільстві відображають особливу форму взаємозалежності між компонентами єдиного процесу

суспільного розвитку, коли зміни одного з них з неминучістю виявляються похідними від змін інших. Це орієнтує нас на дослідження тих конкретних процесів, з якими безпосередньо пов'язаний розвиток соціальної інфраструктури. Як відомо, проблема функцій того чи іншого інституту тісно пов'язана з питанням про мету, заради якої він створюється, яким чином він впливає на суспільний розвиток. Тому було б, мабуть, точніше поставити питання про цільові функції інфраструктури, які мають величезне теоретичне і практичне значення. Від того, як сформульована мета, наскільки чітко визначені шляхи і можливості її досягнення, в значній мірі залежить успішне вирішення завдань оптимізації суспільного розвитку, реалізація досягнень науково-технічної революції, вміле використання ресурсів і потенційних можливостей сучасного суспільства.

Основні функції соціально-культурної діяльності: розвиваюча, інформаційно-просвітницька, культуротворча, рекреативно-оздоровча. Якісну суть її становить розвиваючий, а не розважальний початок. При цьому слід зазначити, що функції культури взаємопов'язані і взаємодіють в різноманітних варіаціях. Визначається це тим, що культура як складний соціально-економічний організм одночасно виступає у вигляді єдності чотирьох його якостей: культури як цінності, як процесу, як системи і як її результату. Таким чином, для здійснення культурної діяльності необхідна відповідна управлінська структура [2, с. 222].

На основі загальних вимог, державнеуправління постає у вигляді процесу здійснення певного типу взаємопов'язаних дій для досягнення певних цілей, для кожної конкретної організаційної системи [7, с. 21].

На *першому етапі* процесу управління, формується мета управління, що відображає особливості керованого об'єкта його власні цілі та динаміку суспільних потреб в його продукції або послугах з урахуванням реалізації можливостей їх найбільш повного задоволення.

На *другому етапі* процесу управління здійснюється аналіз ситуації. Під ситуацією розуміється стан керуючої системи, що оцінюється щодо мети її діяльності. Аналіз ситуації характеризується сукупністю робіт, пов'язаних з визначенням поточного стану об'єкта управління, виявлення небажаних тенденцій і суперечності в його розвитку.

Заключним етапом процесу управління є прийняття і доведення рішення до об'єкта управління, за результатами діяльності якого, можна судити про ефективність управління.

Однак не завжди функціонуюча система управління дозволяє досягти поставленої мети ефективно. У цьому разі виникає необхідність проведення її реорганізації та вдосконалення, важливим інструментом яких є теоретичне моделювання. Сутність останнього полягає в створенні теоретичного аналога системи управління, що відображає її існування, з точки зору мети дослідження, властивості і зв'язку[4, с. 58].

Реальне включення стадії теоретичного моделювання в процесі управління має дуже важливе значення. У сучасних економічних умовах, ко-

жен суб'єкт ринкових відносин повинен прогнозувати ефективність своєї діяльності, значні резерви якого, згідно теорії менеджменту, приховані у вдосконаленні управління. У зв'язку з посиленням економічної самостійності суб'єктів господарювання сфери культури інтерес до цієї проблеми зріс. Актуальна ця проблема для всіх рівнів системи управління соціально-культурною сферою від конкретних організацій до державних органів управління.

З позицій структурно-функціонального підходу склад соціально-культурної сфери може бути представлений таким чином: 1) сукупність установ і організацій соціально-культурної сфери різних галузей; 2) вироблені продукти – послуги освіти, охорони здоров'я, культури та ін.; 3) органи та інститути управління соціально-культурною сферою; 4) механізми і нормативна база регулювання соціально-культурної сфери.

Соціально-культурна сфера покликана також сприяти всебічному задоволенню різноманітних потреб суспільства. Тому недоліки в плануванні розвитку соціальної інфраструктури серйозно впливають на ефективне рішення цього важливого завдання. Отже, у розвитку соціальної інфраструктури знаходить відображення органічна сполука цілей економічного і соціального розвитку суспільства [10, с. 161].

Таким чином, метою розвитку соціальної інфраструктури є її орієнтація на створення об'єктивних матеріальних передумов розвитку суспільства і всебічного розвитку кожної особистості. При цьому надзвичайно важливим напрямом розвитку соціально-культурної сфери стає забезпечення виробництва соціально-значимих послуг в галузях нематеріальної сфери. Продукт цих галузей не тільки володіє самостійною цінністю для безпосередніх споживачів, але і дає соціальний вигравш для суспільства в цілому, будучи інвестиціями в людський капітал.

Соціальна сфера, її стан, наявність проблем – важлива характеристика рівня економічної та соціальної розвиненості суспільства, ступеня соціальної відповідальності державної влади перед суспільством, а також показник використання органами державної влади різних ресурсів з метою створення сприятливих умов для життєдіяльності людей. Досліджуючи, наскільки громадяни задоволені різними елементами соціальної сфери, можна оцінити зовнішню соціальну ефективність державного управління.

На нашу думку сутність соціально-культурної сфери полягає в тому, що вона є системою організованої діяльності соціальних суб'єктів по безпосередньому відтворенню свого життя, задоволення комплексу соціальних потреб і очікувань, відтворення соціально-демографічних груп.

Зазначена вище сутність поняття соціальної сфери дозволяє виділити специфіку державного управління нею, без урахування якої неможливо ні сформулювати поняття ефективності державного управління соціальною сферою, ні показники її оцінки.

Перша особливість впливає з сутності соціальної сфери та полягає в тому, що державне управління соціальною сферою повинно створювати умови для відтворення населення, перш за все через реалізацію таких дер-

жавних функцій, як регламентація і регулювання. У зв'язку з цим об'єктивними показниками розвитку соціальної сфери служать встановлені органами державної влади нормативи, що відображають оптимальний рівень її розвитку. Наприклад, величина прожиткового мінімуму; частка населення, що знаходиться за порогом бідності; величина поляризації доходів (децільний коефіцієнт); перелік медичних послуг, доступних всьому населенню; частка безробітних у загальній чисельності працездатного населення; середня тривалість життя; дитяча смертність та ін. [9, с. 124]. Нижнє «порогове» значення цих показників відображає мінімально допустимий рівень розвитку соціальної сфери, «переступання» через який свідчить про те, що невідповідність нормативам згубна для суспільства. Верхнє «порогове» значення відображає більш високий рівень соціальної безпеки суспільства.

Іншою специфікою державного управління соціально-культурною сферою є комплексний характер державних рішень, що приймаються в силу закономірностей процесів функціонування та розвитку соціальної сфери. Соціальна сфера є багатоцільовою соціальною підсистемою, що вимагає забезпечення чіткої взаємодії всіх її елементів і рішення задач, що стоять перед керуючими суб'єктами. Реалізація такого складного завдання можлива тільки з використанням в державному управлінні сукупності економічних, організаційних і соціальних механізмів. Завданням органів державної влади стає аналіз перспектив розвитку соціальної сфери і можливостей її ресурсного забезпечення, що вимагає врахування стану економіки в країні. Для реалізації соціальної політики держави необхідно об'єднувати зусилля по реалізації як соціальних, так і економічних функцій.

Висновки. У результаті дослідження можливо відзначити, що державне регулювання соціально-культурною сферою здійснюють органи державної влади, що відповідають державному устрою суспільства. Однак, слід погодитися з думкою зарубіжних і вітчизняних вчених, що функція суб'єктів управління на вищому ієрархічному рівні, у зв'язку з децентралізацією управління у сфері культури повинна бути не керуючою, а координуючою.

Перетворення в соціально-культурній сфері на сучасному етапі об'єктивно вимагають переходу від директивного управління до гнучкого регулювання культурних процесів, створення децентралізованої системи управління, максимально демократичною в своїй основі, з активною участю населення у вирішенні найважливіших питань суспільного життя.

Державне регулювання соціально-культурною сферою буде ефективним, якщо суб'єктом управління прогноуються майбутні проблеми і приймаються рішення щодо зниження їх гостроти, зменшення соціальних ризиків. У той же час ресурси, які витрачаються на задоволення суспільних потреб, повертаються у формі соціальної активності населення. У результаті висока соціальна ефективність державного регулювання виступає каталізатором ефективного економічного розвитку.

Список використаних джерел

1. Дегтяр А.О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері : монограф. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр. – Х. : Вид-во С.А.М., 2014. – 252 с.
2. Дегтяр О.А. Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою / О.А. Дегтяр // Теорія і практика державного управління : зб. наук.пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – Вип. 1 (40). – С. 221–229.
3. Додон Н.Г. Упровадження соціокультурної політики щодо формування ціннісних орієнтацій на регіональному рівні [Електронний ресурс] / Н.Г. Додон // Державне будівництво. – 2014. – №1. – Режим доступу до журналу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/17.pdf>.
4. Корецький М.Х. Стратегічне управління : навч. посіб. / М.Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Дацій. – К. : Політехніка, 2009. – 240 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атака, 2003. – 576 с.
6. Мельниченко Н.О. Засади конституційного регулювання соціокультурної сфери країн ЄС / Н.О. Мельниченко // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 3. – С. 286–289.
7. Одінцова Г.С. Теорія і історія державного управління: Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять / Г.С.Одінцова, Н.М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
8. Петрова І. В. Проектування у соціокультурній сфері : навч. посіб. / І.В. Петрова. – К. : КНУКіМ, 2007. – 372 с.
9. Петрушенко Ю.М. Фінансове забезпечення культурного розвитку регіону / Ю.М. Петрушенко, Ю.Г. Шишова // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2013. – № 2, Т. 2. – С. 160–169.
10. Тенденції впливу глобального інформаційного середовища на соціокультурну сферу України : монограф. / [О.С. Онищенко, В.М. Горовий та ін.] ; НАН України, Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. – К., 2013. – 224 с.

УДК 351: 316.343.654

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

ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ

У статті проведено аналіз процесів організації та регулювання ринку страхових послуг в країнах Західної Європи. Виявлено, особливості розвитку систем страхування та головних суб'єктів ринку. З'ясовано, принципи згідно з якими

діє механізм зменшення ризиків у процесі державного регулювання.

Ключові слова: страхові послуги, організація процесу державного регулювання, механізм зменшення ризиків, страховий ринок Західної Європи.

The article analyzes the processes of the organization and regulation of the insurance market in Western Europe. The features of insurance systems and key market players. Found out the principles according to which a mechanism to reduce the risks in the regulation.

Keywords: insurance services, the organization process of the regulation mechanism to reduce the risks, the insurance market in Western Europe.

Постановка проблеми. У всіх європейських країнах страхування є стратегічним сектором економіки. Об'єм резервів і терміни, на які розміщуються кошти, перетворюють страхові компанії в найпотужніші фінансово кредитні інститути. За допомогою своєї діяльності вони концентрують у своїх руках величезну фінансову міць.

Розлад між загальнонаціональним регулюванням умов діяльності страхових організацій та міжнародною природою страхування обумовив формування інтеграційних напрямів в законодавстві, які регламентують страхову діяльність в країнах Західної Європи. 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 організації та регулювання ринку страхових послуг в країнах Західної Європи, серед них такі автори , як Адамчук Н.Г., Гвозденко А.А., Горбач Л.М., Гребеншиков Э.С., Роїк Г.А., Шахов В.В. та ін. Однак, на наш погляд, науковці не повністю розглядають предмет організації та регулювання ринку страхових послуг в країнах Західної Європи.

Постановка завдання. Метою даної статті є виявлення проблем і перспектив розвитку процесів організації та регулювання ринку страхових послуг в країнах Західної Європи. Для досягнення цієї мети були поставлені наступні завдання: провести аналіз процесу організації та регулювання ринку страхових послуг в країнах Західної Європи; виявити особливості взаємозв'язку страхування та державного регулювання; з'ясувати принципи згідно з якими діє загальна система страхових послуг в країнах Заходу.

Виклад основного матеріалу. Страхова діяльність у країнах Заходу нараховує вже більше 300 років. Починалась вона з розвитку страхування від пожеж після великої пожежі в Лондоні 1666 року та створення «Кавового дому Едварда Ллойда» в 1668 році. Однак більшість законів, які регулюють діяльність страхових компаній, було прийнято зовсім недавно. Тепер ринок страхових послуг добре розвинутий і спирається на досить ґрунтовну правову базу. Лондон – найбільший у світі центр страхування, а також розміщення міжнародного пере-страхування. П'ята частина загального світового страхування, страхового бізнесу

на міжнародному ринку концентрується саме в британській столиці.

Найперший закон, якого прийнято у Великобританії і котрий діє до наших днів, – «Закон про страхування життя» 1774 року, що фактично зробив незаконними спроби спекулювати на смерті іншої людини. Нагляд за діяльністю страхових компаній вперше введено «Законом про компанії із страхування життя» 1870 року. Згідно з цим законом страхові компанії було зобов'язано робити відрахування та подавати річний фінансовий звіт до Міністерства торгівлі. У 1906 році "Законом про морське страхування" сформульовано законодавство, яке регулює укладення угод із страхування морських транспортних засобів. Сьогодні цей закон - єдиний законодавчий акт з даного питання. Нині діючі закони про страхові компанії на нормативні документи сформульовано на податку 1980-х років. У наступні роки було прийнято велику кількість законодавчих актів. Це пов'язано з інтеграцією європейської Спільноти та заходами із захисту інвесторів, які визначено в "Законі про фінансові послуги" 1986 року. Подальші зміни в законодавстві введено 1 липня 1994 року, коли вступили в дію "Третя директива із страхування життя" та "Директива із загального страхування" [1].

Централізована модель, про яку ми згадували вище, (ринок страхових послуг Англії) характеризується єдністю системи регулювання. У британській системі діє єдиний орган страхового нагляду. Усі страховики в країні підкоряються загальним правилам і нормативам. Така система набагато зручніше, як для цілей державного регулювання страхування, так і для самої страхової діяльності. Британська модель зовні здається найбільш ліберальною по відношенню до страховиків. Важливе значення в ній, поряд з державним регулюванням, мають механізми саморегулювання. Саме тому при аналізі британської моделі не слід забувати про те, що в рамках даної моделі багато регулюючі функції передані державою саморегулювальним організаціям, а не виключені взагалі. Операції зі страхування, як і в континентальній моделі, підлягають ліцензуванню, але нагляд за діяльністю страховиків з боку державних органів порівняно слабкий і відноситься переважно до контролю фінансового стану страховиків [2].

Страховий бізнес Великобританії протягом багатьох років концентрується в Лондоні, як світовому фінансовому центрі [3]. Найбільший Лондонський міжнародний страховий ринок обслуговує фінансові потоки ряду країн і компаній. Авторитет Лондонського міжнародного страхового ринку опирається на значний кадровий потенціал фахівців страхового ринку, високорозвинену інфраструктуру ринку, а також присутність тут широко відомої за межами Великобританії страхової корпорації "Ллойд". У Лондоні розташовані представництва або дочірні структури всіх найбільших страхових компаній миру. Тут сконцентровані також центральні офіси всіх найбільших міжнародних страхових і перестраховувальних брокерів. Працює найстарші (засновані в 1760г) і найбільш авторитетні класифікаційні суспільства – Регістр судноплавства "Ллойд". У Лондоні розташовані штаб-квартири ряду міжнародних страхових організацій, а також деякі структури національного страхового ринку (інститут

Лондонських страховиків, інститут дипломованих страховиків і ін.), діяльність яких носить міжнародний характер [1]. Страхові компанії Великобританії не в праві займатися яким-небудь іншим видом бізнесу крім страхування.

Страхова справа у Великобританії має два головних напрями: 1) довгострокове страхування життя (контракти можуть укладатися на багато років); 2) загальне страхування (зокрема страхування від нещасних випадків і короткострокове страхування життя: контракти укладаються на строк не більше 1 року).

Нині понад 800 компаній уповноважені займатися у Великобританії одним чи кількома видами страхового бізнесу. Майже 450 компаній належать до Асоціації британських страховиків. Деякі компанії є так званими взаємними закладами на правах власності держателів їхніх страхових полісів. Страхові послуги також надають деякі "дружні товариства" (об'єднання фізичних осіб).

У Великобританії на ринку страхування також діють багато іноземних компаній, з якими британські тісно співпрацюють. Невеликі британські компанії, як правило, обмежують діяльність територією своєї країни. Більшість великих компаній, що займаються загальним страхуванням, працюють також за кордоном, діючи через філії, агенції чи пов'язані з ними місцеві (фірми. Форма страхових компаній:

1. Приватні компанії – з граничною відповідальністю та акціонерним капіталом. У цих компаніях акціонери мають істотніше право на отримання прибутку компанії. Більшість страхових компаній Великобританії є приватними.

2. Спільні компанії – належать власникам страхових полісів та існують для одержання прибутку. Вони створені для користі власників полісів. Ці компанії займаються страхуванням життя і становлять третину ринку всього страхування життя.

Типи страхових компаній: 1. Змішані страхові компанії (проводять як страхування життя, так і загальне страхування). 2. Філіали, які займаються загальним страхуванням життя. 3. Філіали, які займаються індивідуальним страхуванням життя. 4. Компанії, які займаються перестрахованням. 5. Корпорація "Ллойд".

Типи посередників:

1. Індивідуальні посередники: а) страхові брокери; б) брокери; в) брокери "Ллойда"; г) незалежні фінансові консультанти; д) страхові консультанти.

2. Страхові агенти: а) уповноважені представники; б) представники компаній.

Організації, які діють на ринку страхових послуг Великобританії: Асоціація англійських страховиків – складається з представників близько 400 страхових компаній, що покривають більше 90 відсотків ринку страхування. Фінансується за рахунок відрахувань членів організації. Функції Асоціації:

- тиск на уряд з метою створення необхідних умов розвитку страхування;
- забезпечення зв'язку з Міністерством торгівлі та промисловості;
- управління зв'язками з суспільством з питань індустрії страхування;

Інститут лондонських страховиків – асоціація морських та

авіастраховиків, які не входять до складу "Ллойда".

Лондонський страховий центр – біржа для страховиків, не пов'язаних з морським страхуванням на лондонському ринку, який не покриває "Ллойд".

Асоціація англійських страховиків та інвестиційних брокерів – лідер серед торговельних асоціацій у Великобританії.

Національна асоціація незалежних фінансових консультантів – лідер серед незалежних фінансових консультантів у Великобританії.

Інститут дипломованих страховиків – головний професійний заклад у Великобританії.

Розглянемо докладніше страховий ринок Німеччини, що характеризується динамічним розвитком. Щорічний приріст обсягу надходження страхових платежів становить у Німеччині 10%. Особисте страхування в структурі національного страхового ринку займає 37%.

Медичне страхування, що користується трохи меншою популярністю, чим в інших країнах Західної Європи, становить близько 12% загального обсягу надходження страхових платежів. Майнове страхування займає 51% національного страхового ринку в Німеччині [4].

У 1990 р. Німеччині налічувалося 115 страховиків, що обслуговують сектор договорів особистого страхування, 230 недержавних пенсійних фондів, 55 суспільств медичного страхування, 35 спеціалізованих перестраховальних компаній, 330 інших страховиків. Страховики в Німеччині не мають права займатися якою-небудь іншою діяльністю, крім страхування. Федеративний пристрій Німеччини є важливим чинником у розвитку каналів просування страхових послуг безпосереднім споживачам. Регіональні страховики підтримують свою фізичну присутність у всіх федеральних землях Німеччини.

Страхова справа в самій Німеччині сильно зарегульовано. У цей час діє закон про державний страховий нагляд 1983 р. з урахуванням наступних змін, внесених у грудні 198 р. і жовтні 1990 р., що містить основні правові норми, що регулюють ринок страхових послуг.

Усі діючі в Німеччині національні й іноземні страхові компанії підлягають обов'язковому державному нагляду з боку Федерального відомства нагляду за діяльністю страхових компаній (BAV), розташованого в Берліні. Основна мета діяльності федерального органа державного регулювання ринку страхових послуг – захист інтересів страхувальників.

Усі іноземні страхові компанії, що здійснюють операції прямого страхування в Німеччині, повинні пройти процедуру ліцензування. Доходи від страхової діяльності є об'єктом оподаткування. У цілому застосовується 50%-а ставка оподаткування прибутку від страхової діяльності. Податком 80% обкладаються страхові премії по всім укладених договорах страхування, крім страхування життя. Податок на додану вартість відносно сум страхових премій, що надходять на банківський рахунок страховика, не застосовується.

У Швейцарії клієнтами страхових компаній є практично всі фінансово-кредитні установи, промислові, торговельні, транспортні та сільськогосподарські

підприємства. Однією з умов успішної діяльності страхових компаній є їх активна інвестиційна діяльність на ринку капіталів [5, с. 51].

Особливо показовий приклад Франції, в якій довгий час розвивалася континентальна модель, але зараз відбувається відмова від жорсткого регулювання, його лібералізація. Зокрема, у 1986 р. у Франції було скасовано встановлення державою рамок коливання страхових тарифів. Одними з останніх у ЄС (на початку 90-х років) почали відмовлятися від контролю за тарифами Німеччина та Італія [6]. У Франції закон 1982 р. про страхування майна будь-яких осіб від наслідків стихійних лих передбачає, що держава повинна відпрацьовувати спеціальні «плани ризику», в яких будь-яка територія була б віднесена до тієї чи іншої зони небезпеки за вірогідністю схильності до тих чи інших стихійних лих.

При цьому відшкодування витрат від стихійного лиха не здійснюється в районах, які оголошені «зонами ризику», непридатними для будівництва та іншої діяльності через підвищену небезпеку. Також не відшкодовуються витрати у випадках порушення встановлених в даному районі правил попередження наслідків стихійного лиха. Проте всі будівлі чи види діяльності, які існували в районі до оголошення його «небезпечним» чи до розробки відповідних правил, підлягають страхуванню навіть тоді, коли не відповідають цим умовам [5, с. 54].

В Австрії з 1966 р. функціонує національний фонд катастроф, кошти якого використовуються на відшкодування народному господарству збитків від природних катастроф (зливи, зсуви і т.п.). Крім того, на державному і регіональному рівнях компенсується частина страхових внесків.

В Ізраїлі державне регулювання ринку страхових послуг направлено на те, щоб запобігти зловживанням при обігу досить великих коштів. Так, закони цієї держави чітко окреслюють не тільки сферу діяльності, але й обмежують свободу використання грошей застрахованих. Наприклад, кошти, зібрані на страхування життя, можуть бути використані тільки з цією метою. Переказати їх на інші види страхування суворо заборонено, і це жорстко контролюється фінансовими службами держави. Страхові компанії мають право вкладати кошти, одержані від населення у вигляді страхових внесків, тільки в державні облигації, і то не більше 50%. При цьому, компанії отримують гарантовані 4,5% річних, так що в накладі страхові компанії не залишаються. Не менш суворі і правила реєстрації компаній. Крім обов'язкової застави в 25 мільйонів доларів, претендент на цей вид діяльності зобов'язаний довести, що за ним не тягнеться «кримінальний хвіст». Перевірки проводяться досить суворо.

Перелік послуг, які надаються страховиками Ізраїлю, досить великий. При цьому страхові компанії намагаються розширити цю сферу, пропонуючи нестандартні види послуг. Наприклад, страхова компанія «Долев» концерну «Фенікс-Ізраїль» спеціалізується на страхуванні житла і машин. Програма «Доля для дому» ділиться на дві основні частини: страхування будинків, включаючи страхування стін, стелі, підлоги, балконів, труб і каналізаційного обладнання, електросистем, систем опалення та іншого майна, яке є невід'ємною частиною житла. Інша частина – це страхування вмісту квартири – меблів, побутових

електроприладів, аудіо- відеосистем, одягу, посуду, коштовностей і т.д. Цікаво, що за бажанням клієнта, страховий поліс може бути оформлений як на квартиру в цілому, так і на кожну її частину окремо [5, с. 34].

Не менш цікаві в Ізраїлі і програми страхування дітей. Лозунг “все краще – дітям” в цій державі не пусті слова. Наприклад, програма “Алюмім” страхової компанії “Менолайф-Менора” передбачає придбання страхового поліса для дітей будь-якого віку до 18 років за досить невелику ціну. Щомісячний внесок залежить від віку дитини і батьків: чим молодші батько й дитина, тим нижче внесок. При цьому, у випадку втрати працездатності страхувальник звільняється від щомісячних виплат, а компанія гарантує щомісячну допомогу на дитину до досягнення нею 21 року. В цьому віці поліс переходить у власність дитини.

Посередником між страховими компаніями та їх потенційними клієнтами виступають приватні агенти, як правило, освічені і добре підготовлені спеціалісти. Працюють вони на контрактній основі і можуть співпрацювати відразу з декількома компаніями – агенту це вигідно. Причина зрозуміла: різні компанії надають чисельні послуги з різних програм і, природньо, ціни також різняться. Тому агент завжди може підібрати клієнту те, що йому підходить. Оплата здійснюється на розрахунковий рахунок компанії, а агент отримує комісійні з кожної угоди. При цьому, податкові та фінансові служби держави суворо контролюють діяльність не тільки компанії, але й страхових агентів.

Висновки. Отже, страхування в країнах Європи являє собою частину міжнародного страхового ринку. Воно є важливим сектором національних економік, забезпечуючи перерозподіл 8-12% валового національного продукту. Акумуляовані через страхування кошти служать джерелом великих інвестицій. Фінансові потоки страхових компаній значною мірою орієнтовані на обслуговування державного внутрішнього боргу. Державне регулювання ринку страхових послуг в країнах Європи в основному спрямовано на контроль за фінансовою стороною роботи страхових компаній.

Список використаних джерел

1. Роїк Г. А. Вимоги Міжнародної асоціації органів нагляду за страхуванням : Стандарти нагляду щодо ліцензування / Г. А. Роїк // Страхова справа. – 2002. – № 1. – С. 69–72.
2. Шахов В.В. Введение в страхование / В. В. Шахов. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 289 с.
3. Адамчук Н. Г. Обзор страховых рынков ведущих стран мира / Н. Г. Адамчук, Р. Т. Юлдашев. – М. : Анкил, 2001. – 120 с.
4. Горбач Л.М. Страхова справа : навч. посіб. / Л. М. Горбач. – К. : Кондор, 2003. – 252 с.
5. Гвозденко А.А. Основы страхования : учеб. / А.А. Гвозденко. – М. : Финансы й статистика, 1998. – 304 с.
6. 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.

Дзюндзюк Б. В., аспірант, ХарPI НАДУ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Проаналізовано особливості взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. Узагальнено сучасні зарубіжні практики такої взаємодії в контексті електронного уряду.

Ключові слова: *органи влади, громадяни, інформаційне суспільство, електронний уряд, електронне урядування, сучасні практики, інформаційно-комунікаційні технології.*

The features of citizen-authority interaction in an information society are analyzed. Contemporary foreign practices of such interaction in the context of e-government are summarized.

Keywords: *authorities, citizens, information society, e-government, e-governance, contemporary practices, information and communication technologies.*

Постановка проблеми. Відмінною рисою взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві є використання під час такої взаємодії інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Коли відбувається процес впровадження ІКТ у сфері публічного управління, майже завжди мова йде про впровадження електронного уряду.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі обумовлені застосуванням ІКТ з орієнтацією на потреби громадян-користувачів інформаційними мережами і системами. Такий тип управління дозволяє споживачеві (виборцю, громадянину, представникові громадськості) отримувати публічну інформацію в режимі реального часу і успішно виконувати свій громадянський обов'язок, використовуючи систему електронного голосування або отримуючи публічні послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні в Україні питання адаптації зарубіжного досвіду в сфері електронного урядування є досить актуальним. Воно розглядається вченими з різних наукових сфер: публічного управління, менеджменту, економіки, інформаційних технологій. Питанням взаємодії органів влади з громадянами присвячено праці таких вітчизняних та закордонних науковців, як С. Балабанова, А. Балашової, В. Бебіка, С. Блека, В. Гоковенка, П. Уїлбі, М. Хейга та ін. Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної теми, існує потреба в подальшому узагальненні зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати та узагальнити зарубіжні практики взаємодії органів влади з громадянами в контексті електронного уряду.

Виклад основного матеріалу. Виділяють три основні моделі побудови електронного уряду: континентально-європейську (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американську (США, Канада, Великобританія); азіатську (Південна Корея, Сінгапур).

Континентально-європейська модель електронного уряду характеризується:

- наявністю наддержавних інститутів (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання усіма країнами Європейського союзу;

- високим ступенем інтеграції європейських народів і країн, що проявляється в єдиній валюті, єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі, вільному пересуванні капіталів та інформації;

- жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки, що циркулюють в європейському інформаційному просторі.

У Європейському Союзі головний акцент у питаннях побудови електронної держави робиться на досягненні соціальної єдності націй, що в нього входять, і європейського співтовариства в цілому. При цьому в якості основної небезпеки для себе європейці бачать цифровий розрив між громадянами похилого віку, кількість яких зростає з кожним роком, не готовими і часто нездатними до роботи в мережі Інтернет, та молодим поколінням. Інформаційне суспільство для європейців – це засіб збереження багатонаціонального багатства Європи. Інвестиції в ІКТ – це, насамперед, інвестиції в людей.

В європейських країнах все більший розвиток отримують різноманітні форми зворотного зв'язку. Вдалим прикладом того, яким чином можна дізнатись думки виборців, є французький урядовий сайт *Débat Public* («Публічне обговорення»). На сайті завчасно публікується документація, що стосується важливих інфраструктурних проєктів (мостів, доріг, житлового будівництва тощо), для того, щоб громадяни Франції могли висловити свою думку.

Отже, континентально-європейська модель побудови електронного уряду будується на досягненні єдності нації. Громадяни, завдяки розвитку державної служби та підвищення ефективності виконання обов'язків службовцями за допомогою електронного уряду, повинні побачити в державі партнера. Така модель передбачає розвиток форм зворотного зв'язку, публічне обговорення та експертизу соціально-значимих рішень у Мережі.

Англо-американську модель електронного уряду та процес розвитку концепції електронного уряду розглянемо на прикладі США. Для того, щоб краще зрозуміти цей процес, необхідно розглянути нормативно-правові акти, пов'язані із впровадженням електронного уряду.

Уряд США є одним з першопрохідців у сфері впровадження електронного уряду. Наприкінці 1990-х років у США був прийнятий ряд основоположних нормативних документів, що визначили напрямок розвитку концепцій електронного уряду не тільки в США, але і в інших країнах. Розвиток концепції електронного уряду відбувався в період діяльності трьох американських президентів: Білла Клінтона (1993 – 2001 рр.), Джорджа Буша-молодшого (2001 – 2009 рр.) і Барака Обама (2009 р. – сьогодні).

Перші документи, в яких стало використовуватись поняття електронного уряду, можна знайти в стратегіях і планах вдосконалення публічного управління США. Як правило, вони розроблялися на основі комплексних досліджень, що дозволили зібрати необхідну для їх розробки інформацію.

Перший документ, де згадується поняття електронного уряду, був опублікований в США 10 вересня 1993 року. Це була офіційна доповідь «Створити уряд, що працює краще, а коштує менше» віце-президента США А. Гора, підготовлений за підсумками вивчення ефективності публічного управління. У цій доповіді електронному уряду присвячено цілий розділ. Основний вектор програми Гора був направлений на впровадження технології електронних платежів і на заохочення бізнесу за рахунок надання можливості використання державної інформації. Слід враховувати, що в цей період Інтернет ще не отримав широкого розповсюдження. Саме тому не ставилися такі завдання, як інформування і надання державних послуг через веб-сайти державних органів влади.

21 вересня 1993 року було опубліковано доповідь «Національна інформаційна інфраструктура: напрям дій», підготовлену Національною адміністрацією з телекомунікацій та інформації Міністерства торгівлі. У цьому політичному документі докладно описана ідея електронного уряду, зокрема, детально говориться, що адміністрація має намір використовувати електронний уряд для забезпечення того, щоб федеральний уряд працював ефективніше і з меншими витратами. Найбільш важливі положення, необхідні для реалізації програми, були закріплені законом Клінгера–Коена і законом «Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду».

Закон Клінгера–Коена, прийнятий Конгресом США в 1996 році, законодавчо закріпив проведення реформи управління стосовно використання ІКТ [1]. Він зобов'язував всі державні агентства в першу чергу звернути увагу на результати, які вони отримують при впровадженні ІКТ та інвестуванні в них коштів.

Закон «Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду» було прийнято Конгресом США в 1998 році [2]. У ньому говориться, що до 2003 року федеральні структури повинні замінити використання паперових носіїв засобами, що забезпечують внесення, зберігання та розкриття інформації в електронному вигляді, а також забезпечити використання і прийняття електронних підписів. Крім того, Закон дозволяє громадянам застосовувати електронні технології при подачі інформації в федеральні орга-

ни влади, або при її отриманні.

Нормативна база електронного уряду в США продовжила формуватися при президентові Біллі Клінтоні, який підписав 17 грудня 1999 року два меморандуми, що містили положення про створення електронного уряду – «Меморандум про електронний уряд» і «Меморандум про використання інформаційних технологій на користь суспільства» [3, 4].

Поняття «електронний уряд», що спочатку включало в себе ідеї перенесення елементів електронного бізнесу в публічне управління, поступово трансформувалося в кінці 1990-х років в положення про активне використання Інтернету державними органами влади.

Позиція та ставлення Дж. Буша-молодшого до електронного уряду були продемонстровані ще під час передвиборної кампанії. Буш сформулював свою ідею таким чином: «Я розширю застосування Інтернету для того, щоб збільшити можливості громадян, дозволяючи їм запитувати спеціально підібрану інформацію з Вашингтона тоді, коли вона їм потрібна, а не тоді, коли Вашингтон хоче її дати їм. Істинна реформа полягає в тому, щоб не просто дати людям інформацію, але і дати їм свободу дій на основі цієї інформації» [5].

У травні 2001 року був прийнятий Закон «Про електронний уряд» [6]. У його преамбулі оцінюється роль використання комп'ютерів та Інтернету в публічному управлінні та підкреслюється, що вони стрімко змінюють «соціальну взаємодія та взаємовідносини між громадянами, бізнесом та урядом». Водночас зазначається, що успіхи федерального уряду у застосуванні ІКТ для більш якісного надання публічних послуг, для забезпечення більш ефективної роботи державних органів і доступу до публічної інформації, а також у сфері розширення ступені участі громадян у діяльності уряду нерівномірні. Велика частина публічних послуг, що надаються за допомогою Інтернету, надавалася на той момент кожним відомством окремо, а не інтегровано і кооперативно, залежно від теми або питання.

Закон «Про електронний уряд» містить визначення поняття електронний уряд: «Під «електронним урядом» розуміється використання державними органами влади Інтернету та інших ІКТ у поєднанні з процесами, що реалізують ці технології, для: поліпшення доступу до публічної інформації й послуг та їх доставки населенню, іншим агентствам і державним органам; поліпшення діяльності державних органів, що може включати підвищення ефективності, продуктивності роботи, підвищення якості послуг або трансформацію діяльності» [7].

Таким чином, у законодавстві США було закріплено досить вузьке трактування електронного уряду, що зводить це поняття до використання Інтернету та інших ІКТ в публічному управлінні. Однак наявність офіційного визначення все ж зіграла важливу роль, оскільки це дозволило почати формування понятійного апарату нового напрямку.

У лютому 2002 року була підготовлена «Стратегія створення електронного уряду», що представляла собою практичний план дій [8]. Документ роз-

робила група, створена Бюро управління та бюджету у липні 2001 року [9].

У стратегії було сформульовано чотири основні напрями реалізації програми електронного уряду, що співпадають із науковими дослідженнями електронного уряду того періоду:

– уряд-громадяни (Government-to-Citizens, G2C) – надання публічних послуг через Інтернет;

– уряд-бізнес (Government-to-Business, G2B) – зменшення обтяжливого для бізнесу надлишкового збору даних використання для взаємодії технологій електронної торгівлі;

– уряд-уряд (Government-to-Government, G2G) – організація міжорганізаційної взаємодії для спрощення процедури отримання інформації та надання послуг громадянам, а також для вдосконалення управлінських функцій;

– внутрішня ефективність і результативність (Internal Efficiency and Effectiveness, IEE) – розширення використання сучасних технологій для зниження витрат і підвищення якості управління на рівні федеральних відомств.

Аналіз документів адміністрації Буша-молодшого показує, що розвиток поняття електронного уряду в США в цей період в основному йшов за рахунок розширення можливостей використання ІКТ в публічному управлінні. Крім того, поступово увага почала акцентуватися на налагодженні електронної взаємодії між державними органами, громадянами та організаціями.

Перейдемо до розвитку концепції електронного уряду за часів чинного президента США. Першим документом, підписаним Б. Обамою в якості президента США (вже наступного дня після прийняття ним присяги – 21 січня 2009 року), став «Меморандум про інформаційну прозорість та відкритий уряд» [10].

Відповідно до вказівок Президента США, що містяться у Меморандумі, директор Бюро управління та бюджету США 8 грудня 2009 року видав «Директиву про відкритий уряд» [11]. Вона наказує федеральним органам виконавчої влади вжити ряд дій з впровадження сформульованих в президентському Меморандумі основних принципів відкритого уряду. У першу чергу державні органи повинні вжити належні заходи для розширення доступу до інформації, роблячи її доступною онлайн у відкритих форматах. Ключовим елементом прозорості вважається своєчасна публікація інформації.

З 2010 р. по 2014 р. в Конгресі США обговорювався законопроект про розміщення в Мережі публічної інформації [12]. Законопроект був спрямований на те, щоб практично всі (з обумовленими винятками) документи, що створюються органами виконавчої гілки влади, моментально ставали доступними в Мережі і була можливість пошуку по ним. Цей процес повинен був регулюватись спеціально створеним федеральним консультативним комітетом. На сьогодні законопроект не було схвалено.

2 травня 2012 року була представлена «Стратегія спільного використання

ІКТ», присвячена розробці та використанню уніфікованих ІКТ в органах виконавчої влади [13]. Використання в публічних організаціях унікальних ІКТ призвело до значних витрат на їх створення, впровадження і підтримку. Механізм використання однієї публічною організацією вже створених і впроваджених в іншій публічній організації ІКТ здатен вирішити цю проблему, на думку авторів стратегії. Це можливо, наприклад, завдяки співтовариствам програмного забезпечення з відкритим кодом, а також користуванню єдиним стандартом та архітектурою при створенні державних веб-сайтів.

12 грудня 2014 року Конгрес схвалив найважливіший з 1996 року документ (Federal Information Technology Acquisition Reform Act, FITARA), що стосується використання ІКТ в органах влади. Причиною його розробки стала статистика використання коштів для підтримки ІКТ продуктів і послуг урядом за 2013 рік – більше 80 мільярдів доларів, половина цієї суми була використана для підтримки застарілих систем. У FITARA робиться акцент на важливості використання хмарних сервісів у федеральних ІКТ проектах, програмного забезпечення з відкритим програмним кодом, уніфікації використовуваного програмного забезпечення.

Отже, аналіз сукупності законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний з такими факторами, як розвиток ІКТ, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління.

Азіатська модель електронного уряду спирається на специфічний стиль управління, азіатський тип корпоративної культури та багатошарову систему публічного управління, організовану за принципом ієрархічної піраміди.

Уряд Південної Кореї при формуванні моделі електронної демократії зробив основний акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні ІКТ в систему культури та освіти. Успішний розвиток електронної демократії дозволив громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значимість і можливість реально впливати на справи держави та суспільства. Важливим і корисним в корейському досвіді є осмислена та далекоглядна політика держави у справі розвитку електронної комунікації. Створення єдиного інформаційного простору в рамках всієї країни переносить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело і носій влади.

Починаючи з 2010 року і по сьогоднішній день, ООН визнає систему електронного уряду Південної Кореї найкращою і найефективнішою у світі. Громадянам цієї країни доступно більше двох тисяч операцій. Південна Корея із солідним відривом випереджає інші держави і за рівнем розвитку системи, і за ступенем її популярності серед громадян. Розробка інфраструктури і бази для електронного уряду в Південній Кореї почалась ще в 1987 році. Завдяки цій системі громадяни країни можуть здійснювати

практично всі операції, не виходячи з дому: починаючи від покупок в магазинах і закінчуючи оплатою рахунків та оформленням документів. У громадських місцях можна побачити спеціальні термінали, в яких легко знайти потрібну інформацію або роздрукувати будь-яку довідку.

Південна Корея щорічно займає перше-друге місце в світі, як по середній швидкості Інтернету, так і за ступенем охоплення населення широко-космуговим доступом до Мережі. У держсекторі країни існує 100-відсоткова система електронного документообігу. Паперовий варіант мають тільки найважливіші доповіді та довідки на рівні міністра і вище. Функціонування системи електронного уряду дозволило, наприклад, в період з 2008 по 2010 рік заощадити для держбюджету понад 1 млрд. доларів і скоротити число службовців майже на дев'ять тисяч осіб. Загальний соціально-економічний ефект за згаданий період оцінюється в 16 млрд. доларів [14].

Азіатська модель впровадження електронного уряду спирається на інформатизацію соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів електронної комунікації. У азіатських країнах ставиться мета скорочення державного апарату за рахунок застосування ІКТ. Робиться акцент на розвиток національної науково-дослідної та дослідно-конструкторської інфраструктури ІКТ, створенні сприятливих умов розвитку електронної комерції. Орієнтація на громадян передбачає, наприклад, установку терміналів отримання електронних послуг та довідкової інформації в часто відвідуваних закладах. Портали публічних послуг намагаються максимально інтегрувати з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою. Крім того, розрізнені сайти відомств інтегруються в єдиний інформаційний простір.

Висновки. Усі розглянуті сучасні моделі електронного уряду обумовлені розвитком інформаційного суспільства та орієнтовані на майбутнє. Умовами реалізації цих моделей виступають: мережева організація суспільства, ефективно працюючий зворотній зв'язок органів влади з громадянами та високий рівень технологічної оснащеності діяльності органів влади. Варто відзначити, що створення електронного уряду при всій різноманітності моделей передбачає вирішення таких загальних завдань:

- 1) організацію електронного документообігу всередині органів влади;
- 2) максимальне переведення в електронну форму взаємин держави та громадянського суспільства;
- 3) використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку і встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами;
- 4) формування політичної комунікації між громадянами та владою, що забезпечує контроль за управлінською діяльністю органів влади як в процесі прийняття рішень, так і під час їх реалізації.

Практичне втілення цих завдань дозволить органам влади не тільки отримувати своєчасну інформацію про реакцію громадян на найважливіші

рішення, а й ефективно реалізувати ідею свідомої участі і активного включення громадян у вирішення найбільш значущих проблем сучасного розвитку.

Список використаних джерел

1. Clinger-Cohen Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tricare.mil/jmis/download/PublicLaw104_106ClingerCohenActof1996.pdf.

2. Government paperwork elimination Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/3504.html>.

3. Memorandum from the White house «Electronic government» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.

4. Memorandum from the White house «Use of Information Technology to Improve Our Society» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.

5. President's management agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

6. The E-Government Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf.

7. Там само.

8. E-Government strategy. Implementing the President's management agenda for E-Government, simplified delivery of services to citizens [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.

9. Memorandum for the heads of executive departments and agencies «Citizen-Centered E-Government: Developing the action plan» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.

10. Memorandum on transparency and open government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government.

11. Open Government directive [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/ml0-06.pdf.

12. Public Online Information Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/549/text>.

13. Federal Information Technology Shared Services Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/shared_services_strategy.pdf.

14. Электронное управление: Хроника. В Южной Корее все документы в бумажном формате доступны только министрам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ehronika.wordpress.com/2010/12/06/в-южной-корее-все-документы-в-бумажном/#more-440>.

Кіреєв Д. Б., здобувач, КНУТШ

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті на основі запропонованих автором ознак наведено класифікацію механізмів державного управління в інформаційній економіці. Охарактеризовано недержавні механізми проаналізовано основні складові та структуру механізмів державного управління в контексті розвитку інформаційної економіки в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів розвитку інформаційної економіки.

Ключові слова: державне управління, економічна система, інформаційна економіка, механізми державного управління.

The proposed classification signs of the mechanisms of state administration in the information economy. The analysis basic constituents and structure of mechanism of state administration in the context of the information economy in Ukraine. The author proposes ways to improve mechanisms for the development of the information economy.

Keywords: state administration, economic system, information economics, mechanisms of state administration.

Постановка проблеми. В Україні є потреба вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері інформаційної економіки. Україна має тісно співпрацювати з європейським та світовим інформаційним, науково-технічним, культурним простором. В економіці, державному управлінні, повсякденному житті громадян усе більш важливого значення набувають електронні послуги, інформація. Важливі як зміст цієї інформації, так і спосіб її отримання. Отже, відбуваються зміни в інфраструктурі, технологіях. Обсяги електронних послуг постійно зростають. Маштаб застосування інформаційних технологій спричинив зміни в суспільстві. Відбувся перехід до інформаційного суспільства. До інформаційної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні засади механізмів реалізації державної політики висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних вчених. У галузі управління це праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, П. Єгорова, О. Ковалюка, О. Коротича, Ю. Лисенка, В. Малиновського, Р. Рудницької та інших. Становлення інформаційної економіки системно досліджували А. Чухно, Л. Мельник, Б. Мізюк, Б. Новіков, В. Мунтіян, А. Маслов, В. Павлов, Н. Апатова, Л. Федулова, Є. Ніколаєв, В. Семиноженко. Наукові праці Ю. Бажал, Р. Васильченко, О. Вершинської, О. Глущенко, Д. Шахова, А. Ткачової С. Гринкевич та О. Іляш присвячені важливим аспектам функціонування та активізації інформаційного ринку, обґрунтуванню впливу розвитку інформаційної економіки на соціальні й

економічні процеси. Однак питання механізмів державного управління щодо розвитку інформаційної економіки залишається малодослідженим. Зважаючи на те, що інформаційна економіка в світі набуває значних темпів розвитку, а в Україні цього не відбувається, визначення особливостей механізмів державного управління та пропозицій щодо державної підтримки та розвитку інформаційної економіки в Україні стає все більш актуальним.

Постановка завдання. Не дивлячись на те, що відбувається інтенсивний процес формування світової «інформаційної економіки» в умовах глобалізації інформаційних, інформаційно-технологічних і телекомунікаційних ринків, виникненні світових лідерів інформаційної індустрії, перетворенні «електронної торгівлі» за допомогою телекомунікацій у засіб ведення бізнесу, в Україні ці процеси мають ознаки лише початкової стадії. Зокрема, спостерігається несистемність та локальний характер. В економіці України ще не відбулося широкомаштабної та докорінної модернізації на основі формування інформаційно мережевої системи та безперервного використання інновацій.

Сучасні тренди розвитку інформаційного суспільства характеризуються тим, що вже у 2002 р. за п'ять попередніх років людством було вироблено інформації більше, ніж за всю попередню історію. Відомо, що обсяг інформації щорічно в світі зростає на третину. В середньому, на людину за рік у світі, станом на 2002 р., вироблялося 2,5x10⁸ байт інформації [15]. За десять років після опублікування цих даних, згідно з повідомленнями відомих світових компаній у 2012 р. на 7 млрд осіб припадало 6 млрд телефонів (дані компанії «Ericsson», 2012), 6 млрд телевізійних установок (дані «Guinness Today», 2012), 2 млрд комп'ютерів (дані «Gartner», 2012), 2,3 млрд інтернет-користувачів (дані «Internet World Stats», 2012) [12]. Отже, розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та збільшення кількості самої інформації – це визначальні чинники сучасної економіки. Оскільки основним продуктом інформаційної економіки є інтелектуальні послуги та наукомісткі товари, найбільшу цінність становлять інформація та знання. Розвинені країни світу усвідомлюють необхідність нових підходів до власного розвитку та розуміють переваги інформаційної економіки. Вони на дослідження і розробки спрямовують значні фінансові вливання, у тому числі за рахунок коштів бізнес-структур. Метою дослідження є визначення науково обґрунтованих нормативно-правових аспектів державного регулювання в сфері інформаційної економіки, визначення та вдосконалення механізмів розвитку інформаційної економіки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні існують різні інтерпретації терміну «інформаційна економіка», які залежать від погляду конкретного дослідника та способу дослідження. Поширеним є розуміння інформаційної економіки як такої фази розвитку суспільства, в якій головними продуктами виробництва є інформація та знання. Особливостями є збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства, зростання частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у ВВП країни, створення глобального інформаційного простору, де відбувається ефективна інформаційна взаємодія

людей, зокрема й завдяки їх доступу до світових інформаційних ресурсів і споживанню відповідних інформаційних продуктів і послуг [2]. Інформаційний сектор економіки складають три підсектори: науково-освітній, телекомунікаційний і техніко-інноваційний. Але, зрозуміло, що структура сучасної інформаційної економіки набагато складніша, ніж поділ на цих три підсектори. Адже до неї входить виробництво та обслуговування електронної інформаційної техніки і різні види робіт з інформацією. Важливого значення набуває проблема нових якостей. Зокрема, нового значення набувають продукт, як інформаційний об'єкт, праця, як інтелектуальна праця, капітал, як інтелектуальний капітал (людський потенціал, освіта, досвід, вміння та знання), благо, багатство, як особистісні якості, людський капітал. Нового значення набувають категорії цінності та потреби. Добробут вимірюється не матеріальними благами, а потоком креативних благ, тому на перший план виходить модель «креативної людини» (ключове тут – соціалізація [8]).

Інформаційна економіка в своїй основі має мережеву базову структуру. Суспільство отримало новий тип соціальної структури, стало «мережевим суспільством». У цих нових умовах розвивається та трансформується державне управління економікою. Гнучке управління та новий державний менеджмент змінюють централізований адміністративний контроль. Від політики обмеження монополізму відбувається перехід до створення умов вільного підприємництва та інвестування, розвитку конкурентного середовища, розвитку інноваційної діяльності. Це відбувається за допомогою різних організаційно-економічних методів та інструментів. Отже, механізми реалізації державної політики розвитку інформаційної економіки в Україні мають відповідати сучасним реаліям, об'єктивним суспільним та економічним процесам.

Система управління економікою в Україні перебуває у процесі змін. З одного боку, це потребує вдосконалення механізму державного управління економікою загалом та інформаційної економікою зокрема. Потребують розробки принципово нові підходи до форм і методів управління. Є необхідність визначення науково обґрунтованих нормативно-правових аспектів державного регулювання. З іншої сторони, організаційно-економічна структура суб'єктів господарювання в сфері інформаційної економіки в умовах глобалізації й інноваційного розвитку вже не відповідає сучасним об'єктивним потребам українського суспільства. Виникає необхідність створення ефективного інформаційного забезпечення суспільства.

Які ж механізми розвитку інформаційної економіки слід розглядати в Україні? По-перше, однією з складових загальнодержавної економічної політики є політика держави щодо розвитку інформаційного суспільства, яка саме й визначає принципи державного управління розвитком інформаційної економіки. У першу чергу слід розглядати механізми державного управління. «Механізми державного управління, складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління, «інструмент» реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і

логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу» [1, с. 86.]. Органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Це відбувається завдяки системі політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління (В. Бакуменко, В. Князєв). Механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, а структура механізму державного управління включає цілі, рішення, впливи, дії, результати. Таким чином, за рівнями механізми державного управління поділяють залежно від суб'єктів управління як такі, що можуть здійснюватися органами управління на вищому (ВРУ, Президент, КМУ), обласному (обласні ради, обласні державні адміністрації), районному (районні ради, районні державні адміністрації), місцевому (міські, селищні, сільські ради) рівнях. Узагальнену класифікацію механізмів державного управління наведено О. В. Федорчак [13]. Зазначимо, що механізм державного управління, як система, реалізується через конкретні методи, важелі й інструменти впливу з відповідним правовим, інформаційним, нормативним та фінансовим забезпеченням. Також важливими є методи державного управління, які розрізняють за формами – прямі й непрямі. Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів управління. Серед методів непрямого впливу державне кредитування, державні позики, податкове регулювання, амортизаційна політика, стандартизація. Особливістю формування державної політики розвитку інформаційної сфери є те, що в ході розвитку ринкових відносин і стабілізації економіки функції прямого впливу держави будуть звужуватися. Основними інструментами механізму державного управління є ціноутворення, ставки податків і пільги з оподаткування, проценти за кредит, директивні заходи макроекономічних планів і цільових комплексних програм, норми і нормативи, і державні гарантії, державні закупівлі, ліцензії, квоти, ліміти тощо. Рішення, які приймаються в межах компетенції органів державного управління, завжди мають правове, нормативне, інформаційне та фінансово-економічне підґрунтя. Так, в Україні визначено пріоритетність розвитку інформаційної економіки на найвищому рівні управління. Не дивлячись на те, що базовий правовий акт, а саме, Закон України «Про інформацію» [5] був прийнятий ще у 1992 р., аналізуючи та виокремлюючи характерні ознаки інформаційної економіки, вітчизняні експерти С. Гринкевич та О. Іляш визначили, що «пріоритетність розвитку інформаційної економіки на найвищому рівні управління в Україні регламентовано з 2007 р.» [3, с. 57]. Саме тоді було прийнято окремий законодавчий документ – Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007– 2015 роки» [6]. Закон окреслив основні причини недостатнього ступеня розбудови інформаційного суспільства в Україні. У ньому чітко ви-

значено завдання, цілі та напрями його розвитку. А також засади національної політики розвитку інформаційного суспільства. Вказано на необхідність законодавчого забезпечення, організаційно-правові основи (інституційне, організаційне, ресурсне забезпечення; відповідні об'єднання громадян; механізми інтеграції України у світовий інформаційний простір і механізми реалізації основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки). Іншим важливим документом, який відображає особливості впливу інформаційної економіки на розвиток українського суспільства, є Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 8 липня 2009 р. № 514/2009 [14]. У ньому було визначено основні засади інформаційної безпеки України, життєво важливі інтереси в інформаційній сфері для особи, суспільства, держави, основні реальні та потенційні загрози інформаційній безпеці України, а також напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки. У 2014 р. цей Указ втратив чинність. Разом з ним і Доктрина. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р., питання щодо розвитку інформаційного суспільства (інформаційної економіки) мали бути враховані Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основних напрямів розвитку на 2013 і 2014 роки [10]. Та, як зазначають експерти, перелік завдань, які необхідно вирішити в межах розвитку інформаційного суспільства та кількісних і якісних показників ефективності державної політики є досить обмеженим, «звужує сутність і змістовність процесу розбудови інформаційного суспільства й оцінювання його розвитку, що суперечить Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [3, с. 57]. Зокрема, до показників ефективності державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства не віднесено, наприклад, «показник рівня конкурентоспроможності ринку інформаційних технологій, частки науководослідних організацій сфери інформаційних технологій, рівня дотримання авторських прав на програмне забезпечення, рівня застосування інформаційних технологій у закладах освіти, охорони здоров'я, рівня інноваційної активності» [3, с. 60].

Крім того, прийнято нову редакцію Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Зі старої редакції в ухваленому законі залишилася важлива норма – що держава повинна виділяти з бюджету на науку щонайменше 1,7 % ВВП. Закон вимагає нарощувати витрати на науку, щоб досягти в перспективі сукупних витрат на наукові дослідження й розробки 3 % ВВП. Але передбачені законом «Про державний бюджет України на 2016 рік» видатки державного бюджету становили 0,16 % ВВП (3 676 743,4 тис. грн), тоді як у 2014 році цей показник був майже вдвічі більшим – 0,28 % ВВП. Отже, як факт, недостатність державних фінансових ресурсів для належного розвитку інформаційної економіки, несвоєчасність виконання завдань щодо створення належних умов розвитку ринків інформаційних послуг.

По-друге, серед механізмів розвитку інформаційної економіки слід роз-

глядати конкуренцію та партнерство. Ці недержавні механізми розвитку сфери інформаційної економіки створюють середовище для виникнення підприємства нового типу. Таке підприємство діє в умовах глобальності, високої продуктивності та зміні способу отримання прибутку. Глобальність надає можливість суб'єктам господарювання працювати як єдине ціле в реальному часі у світовому масштабі. Капітал вільно переміщується між країнами, а країни мають змогу використовувати цей капітал у реальному часі. Висока продуктивність виникає завдяки використанню всіх видів ресурсів без часових та територіальних обмежень. Зміна способу отримання прибутку переходить від отримання ефекту масштабу на використання швидкості інновацій і здатності залучати й утримувати клієнтів. Розвиток сфери інформаційної економіки також залежить від появи нових виробничих сил, які суттєво змінюють матеріально-технічну базу виробництва за рахунок привнесення в неї автоматизації, інформаційних ресурсів та комп'ютерної техніки з глобальною мережею Інтернет. Відбуваються структурні зміни на макро- та мікроекономічному рівнях. На мікрорівні така зміна означає появу підприємства нового типу, яке функціонує у мережі Інтернет, використовує окремо функціонуючих та територіально відокремлених робітників, а також майже немає матеріальних активів (так працюють віртуальні корпорації).

Конкуренція та партнерство в умовах українських реалій наочно демонструють, як українські інвестори і підприємці здатні вирішувати проблеми з озброєнням, екологією і обмеженістю енергоресурсів, зокрема, саме інновації допомагають вистояти під час кризи і війни (цьогоріч весною «Укроборонпром» представив більше 40 інноваційних продуктів на виставці DEFEXPO – 2016 в Індії від 11 українських підприємств).

Висновки. Механізми розвитку інформаційної економіки в Україні слід розглядати, як механізми державного управління (практичні заходи, засоби, важелі, стимули з боку держави) та недержавні механізми (конкуренцію та партнерство). Реалізація державної політики розвитку інформаційної економіки у контексті інтеграції України в світові ринки, світове суспільство, створення передумов для поглиблення та розширення відносин з світовим та європейським інформаційним простором актуалізує необхідність науково-аналітичного супроводу цих процесів та удосконалення механізмів реалізації державної політики в управлінні розвитком інформаційної економіки. Зокрема необхідно: *по-перше*, виробити єдині принципи і загальні правила взаємодії всіх суб'єктів інформаційної діяльності при оптимальному співвідношенні державного регулювання та саморегулювання й розвитку інформаційних ринків; *по-друге*, забезпечити умови для безпечної інформаційної взаємодії держави, громадян та організацій; *по-третє*, гарантувати та уможливити рівнодоступність суб'єктів інформаційної діяльності до відкритих інформаційних ресурсів та їхню правову рівність; *по-четверте*, це збереження балансу інтересів держави і світового співтовариства при входженні України в глобальний інформаційний простір, збереження інформаційного суверенітету; *по-п'яте*, боротьба з піратством у галузі інформаційних технологій.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
2. Бажал Ю. Інформаційна економіка / Ю. Бажал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal_Informatsiyna_ekonomika.pdf.
3. Гринкевич С. С., Теоретико-прикладні аспекти становлення інформаційної економіки в Україні / С. С. Гринкевич, О. І. Іляш // Стратегічні пріоритети, № 1 (34), 2015 р. – С. 56–62.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Закон України «Про інформацію» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007– 2015 роки» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
7. Маслов А. Теорія інформаційного суспільства як методологічна основа теорії інформаційної економіки / А. Маслов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Information_society_theory_as_a_methodological_basis_of_the_information_economy_theory_13978.pdf.
8. Мунтиян В.И. Основы теории информационной модели экономики. – К. : Изд-во «КВИЦ», 1999. – 368 с.
9. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 61–68.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-%D1%80>.
11. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
12. Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества : сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отв. ред. Верченнов Л. Н., Ефременко Д. В., Тищенко В. И. – М., 2013. – 360 с.
13. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

14. Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514/2009>.

15. Lyman P., Varian H.R. How much information. Release of the University of California. Oct.27, 2003.

16. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. – P. 3 // http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.

УДК 351.777:504.06.

Ковальчук В. Г., д.держ.упр., доц., ХННІ ДВНЗ «УБС»

НОВАЦІЇ В ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Обґрунтовано особливості й тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні. З'ясовано, що наразі сформовані засади державної екологічної політики та визначена довготермінова стратегія розвитку у екологічній сфері. Проведений моніторинг нормативно-правової бази довів проблему неузгодженості законодавчих актів у цій сфері. Визначено основні шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки держави з позиції новачійності.

Ключові слова: державного управління, нормативно-правового забезпечення, екологічна безпека.

The features and tendencies of the development of legal and regulatory support of public administration in the sphere of environmental safety in Ukraine are grounded. It is found out that the bases of the state environmental policy are defined and long-term development strategy in the environmental field is identified. The legal framework analysis has proved the problem of inconsistency of legislation in this area. The main ways of improvement of legal and regulatory support of ecological safety of the state from the position of novation are defined.

Keywords: public administration, legal and regulatory support, environmental safety.

Постановка проблеми. Державна політика у сфері екологічної безпеки повинна базуватися на стійкій системі законодавчих актів, нормативів, зберігаючи при цьому властивості еластичності, що характерно для перехідного періоду. Для політики важливими є здібності стосовно швидкого реагування на перетворення будь-яких компонентів як зовнішнього, так внутрішнього середовища. Це може значно підвищити ефективність подолання нас-

лідків екологічної кризи, забезпечити успішне виконання державою природоохоронної функції. Саме система екологічного права надає чітку цілеспрямованість, формальну визначеність, загальнообов'язковість головним напрямом. Досконалий правовий механізм сприяє вирішенню питань щодо врегулювання відносин в екологічній галузі, застосування превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб при використанні природних ресурсів, їх відходів, встановлює юридичну відповідальність за порушення екологічного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державного управління у сфері екологічної безпеки, організаційно-економічного забезпечення стійкого розвитку територіальних систем протягом останнього часу велику увагу приділяли такі зарубіжні вчені, як Г. Дейли [7], В. Леонтьєв [13], М. Реймерс [19]. Значний внесок у формування та реалізацію сучасних механізмів державної екологічної політики зробили відомі вітчизняні науковці, серед них В. Андронов [2], Г. Анісімова [4], А. Андрейцев [3], А. Гетьман [6], Є. Карташов [8], Т. Князева [9], О. Колбасов [10], В. Попов [14]. У літературі в центрі опису того, що є екологічною безпекою, вчені досліджують теоретичні засади екологічної політики, питання вирішення міжнародних аспектів природокористування в умовах глобалізації.

Проте вивчення трактувань державної політики у сфері екологічної безпеки, її нормативно-правового забезпечення доводить, що реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Виконанню цих завдань перешкоджає відсутність єдиної системи нормативно-правового регулювання, недосконале комплексне управління всією сферою охорони довкілля.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування особливостей та тенденцій розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки в Україні й на основі цього визначення перспектив і розробка пропозицій з його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. За минулі чверть віка Україна вже має сформовані засади державної екологічної політики та визначену довготермінову стратегію розвитку у екологічній сфері. Екологічна політика ґрунтується на базовому принципі за яким екологічна безпека держави визнається важливим елементом і складовою національної безпеки. Положення, що розвивають цей принцип, закріплені у Конституції України, а також у відповідних законах та підзаконних нормативно-правових актах, які регламентують правове забезпечення якості довкілля.

Реалізація екологічної політики регулюється діючим комплексом нормативно-правових актів. В екологічному законодавстві України як окремі блоки виділяють конституційне, еколого-правове і міжнародне нормативно-правове регулювання. Проведений моніторинг існуючої нормативно-правової бази доводить, що у теперішній час у країні переважно створено

правові засади здійснення державного управління у сфері екологічної безпеки на державному та регіональному рівнях. Однак є проблема неузгодженості законодавчих актів, що регламентують цю сферу, тому не можна ще говорити про існування єдиної системи нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки.

Зміцненню природоохоронної сфери сприяло прийняття в 1996 р. Конституції України, яка забезпечує державне управління у сфері екологічної безпеки, є базою при формуванні екологічної політики, визначає екологічну функцію держави. На конституційному рівні закріплені обов'язки держави щодо охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки (ст. 16), права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Водночас Основний Закон встановлює обов'язок на кожного не заподіяти шкоду природі та відшкодувати завдані їй збитки (ст. 66). Крім цього, визначено в екологічній сфері компетенція Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також основи діяльності через прийняття ними відповідних рішень (ст. 85, 92, 106, 116 та ін.) [11].

Чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної влади, а також місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони довкілля. Сьогодні регіональні органи влади мають достатню кількість важелів щодо контролю за розробкою та реалізацією регіональних програм охорони довкілля в регіоні, який знаходиться в їх юрисдикції. Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [15] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] визначено компетенції та повноваження місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, районних і обласних рад у сфері затвердження та контролю за виконанням регіональних цільових програм з питань місцевого самоврядування, в тому числі, програм охорони довкілля, відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ст. 16 (п. 4), ст. 26 (п. 1), ст. 27–59, ст. 61, ст. 75).

Ідея правового забезпечення екологічної безпеки, як вимога, принцип і механізм правового регулювання у поєднанні з ефективним природокористуванням і забезпечення стандартизованої якості довкілля обумовив розробку концептуальних засад екологічних прав і свобод людини і громадянина, що знаменувало чітку гуманістичну спрямованість Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» прийнятого 25 червня 1991 року. Як показав досвід України, такі ідеї екологічного закону стали реальними і переконливими інноваційного еколого-правового світогляду, забезпечені досвідом правозастосування його правових приписів [18].

Методологічні та методичні положення, що висвітлені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», мають велике значення у загальній системі нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки. У Законі визначаються питання щодо правових, економічних та організаційних засад формування цілісної системи відносин, їх регулювання у

галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів.

Законодавча модель вказаного Закону обумовила науково-правничу перспективу еколого-правових досліджень в нових політичних, еколого-соціальних і економічних реаліях суверенності України, розробку нових законів та Кодексів у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні [1].

Слід відмітити, що середина 90-х років минулого віку характеризувалася активною розробкою проблеми правового забезпечення екологічної безпеки в різних сферах діяльності.

Розвиток суверенної Української держави був неможливий без розробки та здійснення багатопланової, цілеспрямованої системи захисту її національних інтересів. У вирішенні цих завдань особливо відповідальна роль належить Концепції (Основам державної політики) національної безпеки України, яка була схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997 р. [12].

У цій Концепції визначається в якості стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, як необхідна умова щодо збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей. Головними об'єктами національної безпеки є громадянин – його права і свободи; суспільство – його духовні і матеріальні цінності; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність, недоторканість кордонів [20].

Політика національної безпеки здійснюється з ціллю уникнення факторів, що призводить до погіршення життя людей, знищення потенціалу нормального розвитку країни. Вона спрямована на унеможливлення втрати реальних цінностей народу України, тобто ресурси, культурні надбання, екосистеми тощо.

Система національної безпеки України базується на наступних видах безпеки: політичної, економічної, соціальної, воєнної, екологічної, науково-технічної, інформаційної, які об'єднуються в загальній системі на основі Концепції національної безпеки України.

Отже, екологічна безпека є складовою загальної безпеки, яка, у тому числі, формує систему національної безпеки України. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України пріоритетними національними інтересами визначає забезпечення економічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства, зміцнення генофонду українського народу, його фізичного й морального здоров'я та інтелектуального потенціалу тощо.

Пріоритетність національних інтересів та загрози національній безпеці України визначають державну екологічну політику, яка реалізується через відповідні доктрини, стратегії, концепції і програми у різних сферах національної безпеки відповідно до діючого законодавства.

Базуючись на концепції всеохоплюючої системи міжнародної (глобальної) безпеки екологічна безпека є органічною частиною і ключовим компонентом даної системи. Оскільки наразі екологічна небезпека має прояви як на глобальному, так і на місцевому рівні життєдіяльності людини –

у системі національної безпеки України екологічна безпека становиться пріоритетним напрямом розвитку. Це обумовлено тим, що, будучи найважливішою складовою національної безпеки, екологічна – вплетена в особисту безпеку людини її екобезпеки. А останнє впливає із природного права людини на безпеку життя і обов'язку держави забезпечити безпечно для її життя і здоров'я навколишнє природне середовище належними і достатніми засобами. Тому всі інші види національної безпеки вимагають максимальної «екологізації» [5, с. 7].

Саме завдяки розвитку еколого-правових досліджень кінця 80-х – початку 90-х років минулого століття вдалося домогтися наукового і прагматичного компромісу, завдяки якому була реалізована концепція сталого використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, що була закладена спочатку в проект Основ екологічного законодавства, згодом уточнений Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Друга половина ХХ століття відзначилася значним посиленням втручання людини в природне середовище, активізацією економічної діяльності, масштабними розробками корисних копалин, освоєнням нових джерел енергії, регіональними військовими конфліктами. Проблеми взаємодії суспільства і природи набули глобального виміру і вийшли за межі окремих держав і регіонів. Саме для вирішення подібних питань системоутворююче значення мають природо-ресурсні Кодекси, серед яких Земельний, Водний, Лісовий та Кодекс України про надра.

Досліджуючи проблеми екологічної політики як об'єкт правового регулювання, необхідно зазначити, що це явище є відносно новим для вітчизняного екологічного права та еколого-правової науки. Проте, незважаючи на це, правове забезпечення екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки, вже сьогодні характеризується багатогранністю та комплексністю. Це проявляється в тому, що екологічна політика увібрала в себе риси та категорії політики та адміністрування, екології та природокористування, правової науки та нормотворчості, юридичної практики.

Проведений в ході дослідження моніторинг законодавчих актів у сфері екологічної безпеки в Україні доводить, що проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління протягом довгих років ускладнювались також відсутністю узгодженої концепції державної екологічної політики. Тому важливим етапом становлення державної політики України в екологічній сфері стало затвердження у 2010 році Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Цей Закон в якості мети визначає стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи

природокористування та збереження природних екосистем [17].

На удосконалення державного управління екологічною безпекою у сучасних умовах розвитку процесів глобалізації спрямовано дотримання наведених у Стратегії основних принципів національної екологічної політики. Також визначені стратегічні цілі, які стоять перед національною екологічною політикою, відповідні основні завдання, виконання яких сприятиме досягненню цілей, низка інструментів реалізації національної екологічної політики. Окрема роль належить законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища; освіті та науці щодо забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики; економічним та фінансовим механізмам; моніторингу стану довкілля та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки; міжнародному співробітництву у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпеченню екологічної безпеки.

Отже, реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив ЄС, забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

Сучасні умови розвитку країни вимагають приведення у відповідність екологічного законодавства України із положеннями *acquis communautaire* «спільного доробку», який становить основу правопорядку ЄС.

Дослідження підтверджують те, що одним із важливих напрямів охорони довкілля, який постав перед Українською державою та потребує свого вирішення, є кодифікація законодавства про довкілля. Як влучно зауважив В. Попов, кодифікація екологічного законодавства йде шляхом надмірної диференціації нормативних актів на рівні законів і підзаконних нормативних актів у сфері екології. Оновлення екологічного законодавства відбувається із застосуванням тих засобів, які використовувалися у 60-х роках ХХ ст., тобто диференційовано щодо кожного з природних ресурсів або для регулювання окремих спеціальних питань [14]. Нині екологічне законодавство України – багатогалузева система нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів і їх дублювання.

Наявність нормативних приписів у великій кількості правових приписів створює значні труднощі для їх практичного використання. Таким чином, кодифікація екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта є нагальною проблемою, яку слід розглядати у якості

пріоритетних завдань державної політики.

Механізм забезпечення екологічної безпеки розуміється у вигляді комплексу взаємопов'язаних державно-правових засобів, які спрямовані на досягнення екологічної безпеки через процеси регулювання та контроль діяльності суб'єктів екологічних правовідносин при використанні правових норм у екологічній сфері [10, с. 47]. При цьому заходи з нормативного регулювання діяльності уповноважених державних органів щодо механізму правового забезпечення спрямовані на досягнення екологічної безпеки на основі принципів державної екологічної політики. Вони визначають пріоритети життя та здоров'я людини, встановлюють нормативно-технічні показники і регламентують діяльність екологічно небезпечних об'єктів.

Висновки. Отже, проведене дослідження підтверджує, що при визначені проблем екологічної політики як об'єкту правового регулювання, актуальним стає питання детального та глибокого наукового вивчення правових аспектів права громадян на екологічну безпеку щодо реалізації національної екологічної політики. При цьому слід звернути увагу на такий важливий напрямок державної екологічної політики як регіоналізація.

В якості основних шляхів удосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері екологічної безпеки з позицій новачності варто запропонувати такі: приведення у відповідність екологічного законодавства України з Конституцією України, а також із положеннями джерел *acquis communautaire* «спільного доробку»; наближення до відповідних директив ЄС. Окремим напрямком слід назвати кодифікацію екологічного законодавства у формі прийняття комплексного законодавчого акта.

Загалом, дослідження, моніторинг та удосконалення діючої законодавчої практики щодо охорони навколишнього природного середовища вважаємо за доцільне проводити шляхом розробки і затвердження: 1) нормативів у сфері екології та природокористування; 2) комплексу еколого-економічних чинників щодо здійснення державного контролю стану довкілля, діяльності господарчих структур.

Важливо відзначити такі заходи нормативного регулювання в процесі реалізації механізму забезпечення екологічної безпеки: розробку стандартів у галузі екологічної безпеки, обґрунтування нормативів екологічно безпечної та лімітів екологічно небезпечної діяльності; зонування екологічно небезпечних територій та інші. Саме ці напрями можуть бути перспективними у проведенні подальших досліджень у галузі нормативно-правового забезпечення політики екологічної безпеки України.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми екологічного права: Новітні доктрини; ретроспективний аналіз та погляд у майбутнє, Дніпропетровськ : НГУ, 2010. – С. 27.
2. Андронов В.А. Екологія. Курс лекцій / В.А. Андронов. – Х. : НУЦЗ України, 2013. – 135 с.

3. Андрейцев В. І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В. І. Андрейцев // Право України, 2011. – № 2. – С. 71–72.

4. Анісімова Г. В. Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації / Г. В. Анісімова // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. збірник / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2008. – Вип. 97. – С. 108–118.

5. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г.І. Балюк. – К., 1997. – 196 с.

6. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А.П. Гетьман // Право України, 2011. – № 2. – С. 17–18.

7. Дейли Г. Поза зростання: екологічна теорія стійкого розвитку / Г. Дейли : [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2002. – 238 с.

8. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю еколого-економічних систем; теорія, методологія, практика : монографія / Є. Г. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.

9. Князева Т. В. Міжнародна екологічна політика: теорія, методологія, сценарії розвитку : монографія / Т. В. Князева ; М-во освіт. і наук. України, Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк ; Херсон : Вишемирський В. С., 2014. – 384 с.

10. Колбасов О. С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О. С. Колбасов // Сов. государство и право, 1988. – № 12. – С. 47.

11. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Преса України, 1997. – 79 с.

12. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України // Голос України, 1997. – 4 лютого. – С. 5–6.

13. Леонтьев В. Воздействие на окружающую среду и экономическая структура: поход «затраты–выпуск». Экономическое эссе / В. Леонтьев. – М. : Политиздат, 1990. – 245 с.

14. Попов В.К. Наукові основи екологічного законодавства України / В.К. Попов // Вісник Академії правових наук України, 1995. – № 4. – С. 35–36.

15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 06 квітня 1999 № 586-XIV // ВВР України, 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

16. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 // ВВР України, 1997. – № 24. – Ст. 170.

17. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // ВВР України, 2011. – № 26. – Ст. 218.

18. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // ВВР України, 1991. – № 41. – Ст. 546.

19. Реймерс Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы) / Н.Ф. Реймерс. – М. : Россия молодая, 1994. – 367 с.

20. Селіванов В. Безпека України: нелегкий шлях становлення / В. Селіванов // Голос України, 1993. – 6 квітня. – С. 3.

Марєхін С. В., здобувач, ХарРІ НАДУ

ВСЕОХОПЛЮЮЧЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ОРГАНАХ ВЛАДИ: ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

Розглянуто особливості всеохоплюючого управління якістю в публічному секторі. Проаналізовано перепони його впровадження в органах влади. Визначено основні риси «модифікованого» всеохоплюючого управління якістю, що є найкращим для впровадження в органах влади.

Ключові слова: *публічне управління, публічний сектор, органи влади, всеохоплююче управління якістю.*

The features of total quality management in public sector are considered. Obstacles of its implementation in authority organs are analyzed. Main features of “modified” total quality management, which is the best for implementation in authority organs, are defined.

Keywords: *public administration, public sector, authority organs, total quality management.*

Постановка проблеми. Управління якістю в органах влади, як правило, асоціюється з розвитком нового публічного менеджменту. Однак останнім часом разом з новим публічним менеджментом, концепції управління якістю, такі як всеохоплююче управління якістю, зіткнулися зі суттєвою критикою. Основний аргумент полягає в тому, що новий публічний менеджмент і управління якістю підривають деякі базові ідеї діяльності органів влади, оскільки вони виступають за використання підприємницьких підходів в процесі надання державних послуг. Крім обговорення придатності всеохоплюючого управління якістю для державних установ, існує постійна дискусія про його мінуси як такого. Так, одним з найбільш серйозних заперечень проти всеохоплюючого управління якістю є те, що воно ухвалює механістичні рішення і збільшує бюрократію. Однак, незважаючи на критику, всеохоплююче управління якістю і досі залишається найбільш потужним інструментом управління якістю в органах влади, хоча і потребує певної адаптації під специфіку даних організацій, тобто особливостей впровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо впровадження всеохоплюючого управління якістю викладені в роботах таких вчених, як А. Вілкінсон, А. Вілмотт, Е. Лоффлер, М. Мілакович, Б. Радін, Дж. Роулі, Дж. Свісс, Б. Спенсер, С.-А. Хазлетт, Ф. Хілл та ін.

Постановка завдання. Визначити особливості впровадження принципів і підходів всеохоплюючого управління якістю в органах влади.

Виклад основного матеріалу. Всеохоплююче управління якістю (total quality management, або надалі TQM) є системним підходом до практики управління, що вимагає зміни в організаційних процесах, стратегічних пріоритетах, індивідуальних переконаннях, індивідуальних відносинах і індивідуальній поведінці [10, с. 448]. Також TQM є філософією і набором керівних принципів для управління організацією [7, с. 79]. Проте розпливчастість поняття якості, еволюція підходів управління якістю і впливи численних «гуру» якості принесли з собою велику кількість інтерпретацій змісту TQM. Узагальнення думок різних авторів дало підстави визначити такі трактування TQM:

1. TQM як управління якістю. TQM як управління якістю в значній мірі є управлінням якістю у випадках масового виробництва товарів чи послуг з використанням статистичних інструментів (наприклад, контрольні карти, блок-схеми, SPC – статистичне управління процесами тощо) для поліпшення процесів, хоча це виходить за рамки простих інструментів, включаючи питання контролю якості для управлінських функцій таких як, наприклад, стратегічне планування та залучення робочої сили (навчання за методами контролю якості, гуртки якості).

2. TQM як управління системами. У поєднанні з «жорстким» підходом управління якістю ця модель TQM заснована на використанні систем і процедур контролю якості. Системи якості потребують наявності організаційної структури, обов'язків, задокументованих методик та робочих інструкцій, процесів і ресурсів для реалізації управління якістю, таким чином, що кожного разу при здійсненні процесу одна і та ж інформація, методи, навички і перевірки застосовуються в узгодженому порядку. Стандарти якості, такі як BS серії 5750 і ISO серії 9000 є прикладами таких систем на основі підходів до TQM. Вони були створені, щоб надати споживачам гарантію того, що якість продукції та / або послуг, що надаються постачальником, відповідає їх вимогам.

3. TQM як управління людьми. Такий підхід до TQM часто розглядається як «м'яка модель» TQM з його акцентом на більш якісних аспектах, таких як значна орієнтація на споживача, залучення співробітників, командна робота, а також в цілому більш ефективне управління працівниками в компанії. Велике значення надається освіті і професійній підготовці, зв'язку і залученню всіх співробітників в процес прийняття рішень. Прихильники цього підходу закликають до проведення трансформацій в компанії, які досягаються не змінами в виробничих процесах, а завдяки зміні мислення людей шляхом перенесення акценту несення відповідальності за проведення якісної роботи від функціонального підрозділу до кожного окремого працівника. Зміна ролі наглядачів з «поліцейських» на «тренерів» розглядається як внесок у бік зміни мислення людей.

4. TQM як реінжиніринг. Мета реінжинірингу бізнес-процесів полягає в створенні «дискретності» шляхом радикального переосмислення і перепроєктування процесів для досягнення покращень. Замість того, щоб сприймати

процеси такими, якими вони є, їх потрібно змінити, беручи до уваги точку зору споживача, а не управління контролем. Деякі автори стверджують, що TQM, з його акцентом на безперервному поступовому поліпшенні, є непримирним з вимогою радикальних стратегічних змін, з якими стикаються багато компаній. Але реінжиніринг, здається, має багато подібних ідей, притаманних TQM. Реінжиніринг є прямим і логічним наслідком управління якістю. TQM (принаймні теоретично) є покращенням процесів як поступово, так і трансформаційно, за короткий проміжок часу.

5. TQM як нова ідеологія управління. TQM перетворилось у філософію, що включає «жорсткі» аспекти управління якістю [а саме статистичні методи, системи інструментів і документації, вимірювання продуктивності], а також його «м'які» аспекти (командна робота, освіта і професійна підготовка, мотивація працівників). TQM як нова ідеологія управління означає, що воно є загальною якістю управління, що призводить до більш високої продуктивності. Існує кілька способів того, як домогтися якості управління, серед яких є національні премії якості. Найвідомішою (і, ймовірно, такою, яку копіюють найбільше) серед цих програм національних премій якості є Національна премія якості Малколма Болдріджа (MBNQA) в США. Європейський фонд управління якістю розробив ще одну програму премії якості (Модель досконалості – EFQM), яка використовується в європейських країнах.

У цілому можна зауважити, що TQM є вельми неоднозначною концепцією і реалізацію TQM не слід сприймати як спрощені покрокові підходи, що часто використовуються в консалтинговій індустрії. Незважаючи на розбіжності в думках щодо того, що являє собою TQM, можна визначити ряд його ключових елементів, до яких належать такі:

- орієнтація на споживача;
- прихильність і лідерство вищого керівництва;
- планування та організація;
- використання методів та інструментів управління якістю;
- освіта і навчання;
- залучення і робота в команді;
- вимірювання і зворотній зв'язок;
- культурні зміни.

Утім, незважаючи на популярність TQM, його також і багато критикують по декількох напрямках. Перший стосується наявності дилеми відносин між стандартизацією й інноваціями: якщо TQM заохочує розробку стандартів для виробництва і процедур, воно ускладнює процес новаторського мислення. Стверджується, що інституціоналізація TQM має тенденцію до стимулювання прийняття механістичних рішень навіть там, де потреба у інноваціях вимагає більш органічних рішень, а також, що як і у випадках класичної бюрократії, правила могли б упорядковувати життя самостійно, якщо люди використовують їх в ритуальній манері або відступають від них,

тобто не дотримуються того, для чого вони призначені [5, с. 19].

По-друге, якщо завдання полягає в тому, щоб оцінити і поліпшити систему в цілому, можна розробити синоптичні системи планування і управління, що знов-таки тягне за собою ризик появи бюрократизації, ієрархічності і статичності. Іншими словами, якщо хтось намагається розвивати органічну і динамічну організацію, важко говорити про інтеграцію всієї системи. Наприклад, системи якості можуть стати занадто сконцентрованими на внутрішньому стані, роблячи акцент на відповідності внутрішніх процедур з незначною увагою на задоволеності споживачів.

По-третє, велике значення мають культурні наслідки. Як зауважили Hill і Wilkinson [5, с. 20], структури, системи і процедури є важливими, але вторинними механізмами змін. Головною метою TQM є культурні зміни. За словами Dawson [3, с. 190], TQM є філософією зміни, що заснована на відкритій комунікації і участі працівників в організації і контролі за роботою. Основна спрямованість цих змін полягає в спільній праці (в команді), наявності низки вмінь і культурних зобов'язань. TQM обіцяє гармонію, автономію і підвищену відповідальність. Проте ці «обіцянки» часто не відображають організаційну практику і спростовуються збільшенням ступеня контролю за роботою, інтенсифікацією праці, а також відсутністю гарантій зайнятості. А. Tuckman [12, с. 405] розвиває аргумент про те, що TQM є спробою створити нові форми управлінського і політичного контролю.

Дійсно, можна погодитись, що якість в цілому і TQM не є когерентними і простими поняттями. Проте, існування декількох визначень TQM може бути вигідним, коли дана концепція адаптується до конкретних ситуацій тих, хто її використовує. Головне розуміти при цьому організаційні непередбачені обставини та навколишнє середовище, що впливають організації під час імплементації TQM. І особливо це важливо для органів влади.

Ряд експертів говорять про небезпеку, яка супроводжує некритичне прийняття практики управління якістю з приватного сектора. Так, Swiss стверджує, що класичний TQM дуже погано підходить до урядового середовища, основними проблемами якого є недостатня модифікація послуг (а процесом надання послуг, як правило, складніше управляти, ніж виробничим процесом), проблеми визначення споживачів, недостатній наголос на витратах і процесах (проблеми вимірювання), культура органів влади [11, с. 358–359].

У дослідженнях Hazlett в і Hill наводяться характеристики, що ускладнюють впровадження TQM в державному секторі, серед яких: культура державного сектора; відсутність чіткої орієнтації на клієнта; занадто багато процедур; люди працюють в так званих «бункерах» – структурних підрозділах; занадто багато цілей; відсутність розуміння стратегічного напрямку; загальне переконання, що співробітники перевантажені роботою і при цьому мають низьку заробітну платню; домінування зацікавлених сторін [4, с. 518].

Radin і Coffee до цього додають невизначеність в цілях і наявність загрози зриву безперервності діяльності (через неспокійне політичне середо-

вище), множинність механізмів підзвітності (тобто відсутність чіткої орієнтації на клієнта), а також той факт, що дії органів влади можуть бути багатозначними, в той час як TQM передбачає, що організація створена, щоб робити щось конкретне [8, с. 48–49].

З цих та інших думок напрашується висновок про те, що існують значні труднощі, пов'язані з впровадженням TQM в публічних органах, зокрема в органах влади. Насправді, труднощі існують, але їх можна зменшити, якщо під час впровадження TQM враховувати специфічні чинники зовнішнього і внутрішнього середовища органів влади, такі як стейкхолдери, політична система, інституціональні параметри, організаційна культура тощо. У даному разі концепція, яка описує природу непередбачених обставин, з якими органам влади доводиться стикатися, можна назвати «публічністю». Antonsen and Jorgensen [1, с. 337] визначають публічність як організаційне доповнення до цінностей публічного сектора: наприклад, належний процес, підзвітність та соціальне забезпечення. Організації з високим ступенем публічності відрізняються від організацій з низьким ступенем публічності. Перші характеризуються складними завданнями, професійною орієнтацією, наявністю значної кількості зовнішніх стейкхолдерів, суперечливими вимогами оточення, а також низькою управлінською автономією. У других же все навпаки.

У контексті нашого дослідження поняття публічності в основному підсумовує обмеження для класичного TQM (або дійсно для всіх управлінських ідей і методів) в органах влади. Було б логічно очікувати, що організації з низьким ступенем публічності піддаються більшій готовності до реалізації нових управлінських ідей, в тому числі впровадження TQM. Установи з високим ступенем публічності важче пристосовуються до такого втручання. Наприклад, Loffler стверджує, що публічні організації з високим ступенем публічності не зацікавлені в реалізації TQM і прийнятті участі в змаганнях і конкурсах за премію якості [6, с. 28]. Хоча при цьому Loffler підтримує точку зору, що TQM є вигідним для публічного сектора, якщо воно адаптовано до конкретних умов надання державних послуг [там же, с. 29].

Приймаючи зазначені особливості до уваги, можна використовувати так зване «модифіковане» TQM, котре, як показала практика, здатне суттєво підвищити ефективність діяльності органів влади. «Модифіковане» TQM робить наголос на зворотному зв'язку із клієнтами (громадянами), моніторингу ефективності діяльності, постійному вдосконаленні й участі працівників у цьому процесі [11, с. 356], а також на більш ретельному ставленні до вимірювання й оцінювання якості в діяльності органів влади. На останньому слід зупинитись докладніше.

Людським бажанням завжди було зменшити складність до розумних меж, і «якість, як приклад такої складності, також схильна до цього» [2, с. 26]. Таким чином, науковці, а також практики робили різні спроби знайти міру якості, яка може охопити кілька вимірів і точок зору різних стейкхолдерів (співробітників, клієнтів тощо). Проте, спиратись на один по-

казник якості завжди є ризикованим для управління: по-перше, він створює вимір, який зовсім не є прозорим через те, що інші аспекти якості є прихованими. По-друге, це дозволяє компенсувати інші виміри.

З огляду на те, що якість є багатовимірним поняттям доцільним представляється визначити цілий комплекс вимірів, замість покладання на єдиний показник. Наприклад, якість якоїсь громадської установи може бути оцінена з точки зору корисності, якості обладнання, надійності, відповідності нормам, стабільності, зручності обслуговування, дизайну і сприйняття послуг, що там надаються. Для послуг у цілому Rowley [9] визначив такі виміри якості, які впливають на думку споживача щодо їх якості:

- 1) основні засоби;
- 2) надійність, достовірність;
- 3) компетентність, ввічливість;
- 4) реагування, безпека;
- 5) доступ, зв'язок, розуміння клієнта.

Паралельно з цими вимірами якості Rowley [там же] також розробив модель, яка пов'язує недоліки якості, визначені споживачем, та недоліки, що визначають надавачі послуг. Але для того, щоб вимірювання мало сенс, показники якості також повинні відповідати певним стандартам якості. «Розумні» показники якості повинні бути: спеціальними, специфічними, вимірними, досяжними, відповідними, пов'язаними з часом. Оскільки пошук таких ідеальних показників якості вимагає досить багато часу, а також досвіду і знань, готові системи оцінювання якості стали дуже популярними як у приватному, так і в публічному секторі (хоча і з певним часовим лагом). Вони включають в себе повний набір показників якості, які можуть бути використані для вимірювання різних речей. До основних з них належать стандарти ISO серії 9000, хартії громадянина і моделі досконалої якості. Всі ці системи (і й той же час інструменти) оцінювання якості стали широко поширеними і, навіть, часто використовуються не за призначенням.

Висновки. Визначення набору показників якості є лише першим кроком у процесі вимірювання якості. Заходи, пов'язані із підвищенням якості повинні бути направлені на покращення її показників. Як правило, показники якості класифікуються як кількісні і якісні, а також як суб'єктивні і об'єктивні. Суб'єктивні показники якості завжди можна визначити кількісно. Вони, як правило, засновані на деякому типі обстеження, яке вимірює реакції або очікування групи респондентів. Об'єктивні показники якості не завжди можуть бути визначені кількісно. Тому, в ідеальному варіанті, набір показників якості повинен включати в себе як кількісні, так і якісні показники. Відтак, подальших наукових досліджень потребує визначення всієї сукупності чинників, що впливають на управління якістю в органах влади.

Список використаних джерел

1. Antonsen M. The "Publicness" of Public Organizations / M. Antonsen,

T. B. Jorgensen // *Public Administration*. – 2007. – 75 (Summer). – P. 337–357.

2. Bouckaert G. *The Enduring Challenges in Public Management* / G. Bouckaert, A. Halachmi. – San Francisco: Jossey-Bass, 2003. – 342 p.

3. Dawson P. *Managing Quality in the Multi-cultural Workplace* / In *Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change*, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. – London: International Thomson Business Press, 2005. – P. 185–203.

4. Hazlett S.-A. *Policy and Practice: An Investigation of Organizational Change for Service Quality in the Public Sector in Northern Ireland* / S.-A. Hazlett, F. Hill // *Total Quality Management*. – 2010. –11 (4-6). – P. 515–520.

5. Hill S. *In search of TQM* / S. Hill, A. Wilkinson // *Employee Relations*. – 1995. – 17 (3). – P. 8–25.

6. Loffler E. *Quality Awards As a Public Sector Benchmarking Concept in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers* / E. Loffler // *Public Administration and Development*. – 2001. – 21 (1). – P. 27–40.

7. Milakovich M. E. *Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement* / In M. Holzer (ed.). *Public Productivity Handbook*. – New York: Dekker, 2005. – P. 78–96.

8. Radin B. A. *A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector* / B. A. Radin, J. N. Coffee // *Public Administration Quarterly*. – 2003. – 17 (1). – P. 42–54.

9. Rowley J. *Quality Measurement in the Public Sector: Some Perspectives from the Service Quality Literature* / J. Rowley // *Total Quality Management*. – 2008. – 9 (2/3). – P. 321–332.

10. Spencer B. A. *Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation* / B. A. Spencer // *The Academy of Management Review*. – 1994. – 19 (3). – P. 446–471.

11. Swiss J. *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government* / J. Swiss // *Public Administration Review*. – 1998. – № 52(4). – P. 356–362.

12. Tuckman A. *Ideology, Quality and TQM.*” / In *Making Quality Critical: New Perspectives On Organizational Change*, eds. Wilkinson, A. Willmott, H. – London : International Thomson Business Press, 2005. – P. 401–424.

УДК 351:69(477)

Негрич М. М., аспірант, АМУ

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНО- БУДІВЕЛЬНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Зазначено, що капітальне будівництво є провідною сферою національної економіки, без розвитку якої неможливо вирішення життєво важливих завдань

відновлення і структурної перебудови матеріальної бази промислового потенціалу і невиробничої сфери України.

Ключові слова: капітальне будівництво, конкурентоспроможність регіональної економіки, будівельний ринок, інвестиційно-будівельна сфера, прямі інвестиції.

It was indicated that major construction is the leading area of the national economy, without which development can not solve problems of vital recovery and restructuring of material resources and industrial potential of the non-productive sector of Ukraine.

Keywords: capital construction, the competitiveness of the regional economy, the construction market, construction industry investment, direct investment.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні спостерігається стійка позитивна тенденція розвитку виробничої складової інвестиційно-будівельної сфери, що визначається зростанням числа знову утворюються малих і середніх будівельних підприємств. Однак тільки одними малими і середніми будівельними підприємствами всіх проблем підняття економіки України і відновлення в ній житлового фонду, соціальної сфери, сільського господарства і промисловості, як показав час, вирішити практично неможливо. Це пов'язано з тим, що на першому етапі відродження економіки України для вирішення соціальних проблем, в першу чергу, треба відновити повністю зруйнований житловий фонд і соціальну сферу в усіх місцевих утвореннях.

На зв'язки взаємодії різних суб'єктів в інвестиційно-будівельній сфері, які реалізуються динамічно впливає велика кількість випадкових факторів (погодні умови, збої поставок та ін.), інвестування, організація і управління будівельним виробництвом. Така система покликана забезпечувати надійність зв'язків між усіма учасниками будівельного виробництва і надання їм максимально можливій мірі стійкості. Це може бути досягнуто шляхом формування адаптивного управління і створення резервних інвестицій, потужностей, виробничих запасів і резервних фондів в Україні. При цьому основним завданням формування і розвитку управління в процесі відновлення інвестиційно-будівельної сфери і її виробничої складової в Україні виявилася проблема мінімізації трансформації в нього негативних явищ і наслідків поспішної приватизації державної власності в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «інвестиції» досліджувалося багатьма відомими вченими економістами, серед яких А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. М. Кейнс, М. Фрідман, К. Маркс та ін. Вони розглядали інвестиції як одну із найважливіших умов економічного зростання, а інвестиційну проблематику – як один із наріжних каменів усіх доктрин. Проблема розвитку будівельної галузі України займаються В. Анін, Л. Левіт, І. Молчанов, Т. Одаренко, Р. Подольський, О. Шевчук та ін., приділяючи значну увагу економічним аспектам функціонування галузі, проте не менш важливими є перспективи та напрями її розвитку.

Постановка завдання. Метою статті є проаналізувати стан будівельної

галузі за останні роки проаналізувати зміни, що відбулися та визначити ефективну модель розвитку інвестиційно-будівельної сфери в Україні сферу в теоретико-економічному плані як систему відносин між учасниками інвестиційно-будівельного циклу із приводу освоєння ресурсів і створення матеріальних та інших благ.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо методику формування критеріїв якості ситуаційного управління пакету прямих інвестицій і проектів в будівництві (ППіПБ), що дозволяють оцінити його економічну і технологічну ефективність. Під технологічною ефективністю ситуаційного управління слід розуміти властивість, що полягає в можливості оперативного вибору ефективних управлінських рішень. В якості оцінки технологічної ефективності можна використовувати вірогідну оцінку точності вибору ефективного вирішального правила [1, с. 37].

У загальному випадку, точність вибору ефективного вирішального правила залежить від кількості еталонних ситуацій, що зберігаються в базі даних. Іншими словами, вона залежить від того, наскільки безліч еталонних ситуацій покриває безліч допустимих ситуацій економічного середовища. При цьому, чим більше зберігається в базі даних класів допустимих ситуацій, тим точніше приймаються в системі управлінські рішення, а, отже і вище її технологічна ефективність. Що ж стосується показника витрат, пов'язаних з формуванням ситуаційного управління, які впливають на її економічну ефективність, то чим більше еталонних ситуацій міститься в її базі даних, тим вище їх значення, тому що при цьому підвищуються витрати як на технічне, так і на інформаційне забезпечення формованої системи.

Таким чином, має місце дво критеріальне економічне завдання оптимізації вибору оптимальних (компромісних) характеристик, що визначають ефективність ситуаційного управління. Значення показників технологічної та економічної ефективності ситуаційного управління залежать від одного і того ж параметра m_5 – кількості еталонних ситуацій, що зберігаються в базі даних. Причому, технологічна ефективність і економічна ефективність, кожна з яких, в загальному випадку, підлягає максимізації, зі збільшенням параметра m_5 , відповідно, зростає і зменшується. Отже, ефективною системою ситуаційного управління можна вважати таку систему, в базі даних якої зберігається така кількість еталонних ситуацій і відповідних їм правил виведення, яке дозволяє забезпечити збалансування технологічної та економічної ефективності системи ситуаційного управління ППіПБ.

Зауважимо, що на зниження технологічної ефективності ситуаційної системи впливають такі два основні чинники ризику [2, с. 66]:

- 1) відсутність в базі даних еталонної ситуації, що містить клас ситуацій до якого можна віднести поточну ситуацію економічного середовища;
- 2) спотворення інформації, що надходить в систему управління з блоку моніторингу економічного середовища і об'єкта управління.

Отже, спираючись на вищевикладені положення можна розробити критерії оцінки економічної і технологічної ефективності системи ситуаційного

управління, що дозволяють також визначити її оптимальні параметри.

Для побудови критеріїв оцінки економічної ефективності необхідно таке [3]:

- визначити приріст прибутковості, зниження ризиків і термінів окупності різних складових ППіПБ, одержуваних у результаті впровадження системи ситуаційного управління;

- оцінити економічні ефекти, одержувані від приросту прибутковості, скорочення термінів окупності та зниження ризиків для всіх складових ППіПБ;

- розрахувати витрати, пов'язані з організацією і формуванням системи ситуаційного управління;

- зіставити витрати, пов'язані з формуванням ситуаційної системи управління, з доходами, одержуваними в результаті її експлуатації;

- визначити параметри системи, при яких її впровадження економічно доцільно і вона задовольняє заданим вимогам по якості управління.

Перераховані вище показники можна визначити наступним чином. Приріст прибутковості є одним з найважливіших показників ефективності впровадження ситуаційної системи управління ППіПБ. Оцінки даних показників на стадії реалізації інвестиційних проектів для кожної складової пакета повинні розраховуватися за результатами, отриманими за поточний звітний період. Прибуток, як відомо, являє собою різницю між доходами і витратами, пов'язаними з інвестиційною діяльністю. При управлінні інвестиційними проектами, прибуток являє собою різницю між інвестиційними вкладеннями і доходом, отриманим інвестором в результаті інвестиційної діяльності, тобто чим вища доходність, за інших рівних умов, тим більший прибуток отримує інвестор. Отже, прибуток при впровадженні ситуаційної системи управління може зростати за рахунок оптимального формування і управління складовими ППіПБ відповідно з поточною ситуацією економічного середовища і перспективами її розвитку. Іншими словами, впровадження ситуаційної системи управління призводить до збільшення прибутку за рахунок більш вигідного вкладення наявних коштів.

У період з 2014 р. по 2016 р. на Сході України в результаті військових дій, особливо в містах і великих селищах, будівлі та споруд, як цивільного, так і промислового призначення практично були зруйновані, а інвестиційно-будівельна сфера регіону прийшла в занепад. З огляду на, те що капітальне будівництво є виробничої складової інвестиційно-будівельної сфери перед Кабінетом Міністрів України виникла складна проблема його відновлення і розвитку в найкоротші терміни для забезпечення реалізації інвестиційно-будівельних проектів, пов'язаних з відновленням житлового фонду, будівель соціального призначення, промислових будівель і споруд, будівель і споруд АПК з метою ефективного відродження зруйнованої економіки регіону в цілому [4, с. 149].

У даний час за рахунок ефективного першочергового відновлення та розвитку інвестиційно-будівельної сфери в усіх містах і великих селищах, які постраждали під час військового конфлікту практично відновлено житловий фонд і будівлі соціального призначення. Побудований ряд нових

промислових підприємств і підприємств АПК. Йде інтенсивне відновлення старих і будівництво нових промислових будівель і споруд. Для цього Президентом та Урядом були зроблені величезні зусилля в організаційно-економічному і організаційно-технічному плані по реанімації та розвитку інвестиційно-будівельної сфери як локомотива відновлення і розвитку всієї економії країни в цілому.

Досліджуючи проблеми відновлення і розвитку капітального будівництва як виробничої складової інвестиційно-будівельної сфери, а також аналізуючи його роль у відновленні і розвитку інфраструктури країни, в цілому, слід зазначити, що істотний вплив на даний процес надає стан економіки всієї країни і, в зокрема, її будівельної галузі.

Отже, без попереднього аналізу стану будівельної галузі країни і аналізу її впливу на розвиток економіки і інвестиційно-будівельної сфери окремого регіону, ефективно управляти процесом реанімації капітального будівництва в цьому регіоні практично неможливо.

Це обумовлено тим, що капітальне будівництво є провідною сферою національної економіки, без розвитку якої неможливо вирішення життєво важливих завдань відновлення і структурної перебудови матеріальної бази промислового потенціалу і невиробничої сфери України. Від ефективності роботи капітального будівництва багато в чому залежать, як темпи зростання обсягів виробництва і виходу з кризи, так і конкурентоспроможність регіональної економіки в цілому.

Крім того, інвестиційно-будівельна сфера в Україні є і гарантом зняття соціальної напруженості за рахунок відновлення зруйнованого житлового фонду та інших об'єктів соціального призначення. Крім цього ефективно відновлення і розвиток інвестиційно-будівельної сфери дозволяє значно збільшити число нових робочих місць у знову формуються будівельних підприємствах і, тим самим, знизити рівень безробіття в країні.

Сьогодні будівельна сфера в Україні є досить неоднорідною безліч самостійно діючих господарюючих суб'єктів, що володіють своїми специфічними особливостями і не пов'язаних між собою єдиними системними цілями. На відміну від цього знову створювана інвестиційно-будівельна сфера повинна відроджуватися інтенсивним чином на договірній основі між господарюючими суб'єктами з урахуванням єдиної для всіх інвесторів і будівельних підприємств системної мети, пов'язаної з максимально можливим їх внеском в розвиток України в цілому.

Крім того, наразі будівельна сфера країни функціонує в умовах слабо-розвинутого будівельного ринку, за відсутності нормальної конкуренції, коли переважна частина інвестиційно-будівельних проектів проходять, минаючи тендери (торги). У результаті не відбувається ніякого природного на конкурентній основі вирівнювання умов функціонування і системних вимог до підрядних організацій. Це призводить до істотних відмінностей умов розвитку будівельних підприємств в різних областях країни, що, в свою чергу, знижує розвиток їх інвестиційно-будівельної сфери в цілому.

Зауважимо, що основним інвестором в Україні є Уряд, що дозволяє певною мірою на період відновлення і розвитку її економіки організувати вертикаль управління інвестиційно-будівельною сферою. Це забезпечує підвищення ефективності регулювання інвестиційної діяльності та взаємовідносин різних суб'єктів капітального будівництва на договірній основі в рамках державного замовлення на відновлення зруйнованих будівель і споруд [6, с. 9].

Зважаючи на те, що всі перетворення в країні об'єктивно відбуваються в різних тимчасових інтервалах, то, починаючи відлік з початку корінних змін в економіці країни, можна виділити такі п'ять якісно різних станів її інвестиційно-будівельної сфери:

1 стан – до ринкової (з 1988–1990 рр., характеризується адміністративно-плановим управлінням);

2 стан – перехідний, гібридно-нестійке (1990-1994рр., характеризується приватизацією будівельних підприємств, зниженням інвестиційної активності, руйнуванням вертикалі управління в будівництві і розмиванням будівельного комплексу);

3 стан – нецивілізовано-ринкове (1994-2000 рр., характеризується великою кількістю малих і середніх підприємств, які перебувають у приватній власності, а також щодо високою інвестиційною активністю в житловому будівництві);

4 стан – цивілізовано-ринкове (можливо в майбутньому, проте окремі позитивні елементи проглядаються, починаючи з 2002 р, характеризується спробами сформувати вертикаль управління на договірній основі);

5 стан – пост-катастрофічне (можливо при несприятливому розвитку подій, в Україні з 2014 року).

Неймовірно важкі перетворення в інвестиційно-будівельній сфері країни на першому і другому етапах були ускладнені руйнуванням вертикалі управління в будівельній галузі, загальним кризовим станом вітчизняної економіки, спадом інвестиційної активності, високими темпами інфляції, кризою неплатежів та тощо. Скорочення більш ніж в 3 рази попиту на будівельну продукцію, висока інфляція, що знецінює оборотні кошти, неефективна амортизаційна політика і багато іншого зумовили стан інвестиційно-будівельної сфери, рівень зайнятості і спрямованість дій її господарюючих суб'єктів.

Однак сьогоднішній стан інвестиційно-будівельної сфери країни можна розглядати, як стан, що визначається перетином параметрів третього і четвертого етапів при домінуванні факторів, що визначаються третім станом. Даний стан характеризується, з одного боку, домінуванням недержавних форм власності в даній сфері, а з іншого – відсутністю дійсної конкуренції на будівельному ринку, а головне – наявністю можливості для підрядних організацій отримувати незароблену прибуток шляхом обрахунку і обману замовників. Таке функціонування інвестиційно-будівельної сфери є неефективним і не відповідає суспільним вимогам. Тому при створенні ефективно функціонуючої інвестиційно-будівельної сфери і її виробничої складової в регіоні необхідно прагнути до забезпечення умов розвитку конкуренції між різними будівель-

ними підприємствами, тобто забезпечити розвиток інфраструктури ринку будівельної продукції та підрядних робіт. Для забезпечення рішенням даного завдання в Україні нами запропоновано реалізовувати багатofазну модель за допомогою строгого контролю над витрачанням бюджетних інвестицій.

Першу фазу можна визначити як підготовку і забезпечення умов, необхідних для відновлення і розвитку капітального будівництва і його первинних ланок в Україні. До основних завдань, які вирішувалися на цій фазі, можна віднести таке:

- розвиток політичної основи, що забезпечує ефективне поновлення і розвиток капітального будівництва в країні, і в першу чергу, його інвестиційної привабливості та активності;

- розвиток правової бази з урахуванням специфіки окремих областей для ефективної взаємодії суб'єктів інвестиційно-будівельної сфери на договірній основі;

- забезпечення умов для залучення висококваліфікованих кадрів з сусідніх країн;

- підготовка і перепідготовка власних високопрофесійних робітничих кадрів, технічного персоналу і менеджерів, гостро потрібних в формованій виробничій складовій інвестиційно-будівельної сфери (підрядних підприємств і підприємств з виробництва будівельних матеріалів і конструкцій з місцевої сировини, будівельних об'єднань, а також регіональних фінансових структур, що забезпечують розвиток інвестиційної, лізингової і іпотечної діяльності);

- розробка національної програми з підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу, відродження капітального будівництва та об'єднанню його підприємств в будівельний комплекс на договірній основі і на основі держзамовлення на відновлення житла, соціальної сфери та промислових будівель і споруд в зруйнованих регіонах;

- створення економічних умов для розвитку інфраструктури ринку інвестиційно-будівельної сфери і конкуренції на даному ринку;

- створення дієвої системи моніторингу та контролінгу над цільовим витрачанням бюджетних інвестицій, створення на першому етапі казенного підприємства «Дирекція з будівельно-відновлювальних робіт в Україні»;

- формування під керівництвом і управлінням Президента України пакета прямих інвестицій і проектів (ППіПБ) в інвестиційно-будівельній сфері країни.

Зазначені заходи проводилися в рамках загальної програми з відновлення і соціально-економічному розвитку України в цілому.

У другій фазі вирішувалися завдання, пов'язані з формуванням і розвитком, при активній підтримці Урядів, нових малих, середніх і великих будівельних підприємств в регіонах, а також інших суб'єктів інвестиційно-будівельної сфери.

При цьому оцінка ефективності процесів відновлення і розвитку капітального будівництва в країні спиралася на якісні, а в ряді випадків м'які параметри і показники. Так, з огляду на соціальну значимість відновлення капітального будівництва як виробничої складової інвестиційно-будівельної сфери,

що є основним складовим елементом соціально-економічного розвитку країни, для оцінки ефективності її розвитку використовувався ряд м'яких показників, наприклад, таких як темпи зниження рівня безробіття і підвищення рівня життя в країні. Для цього також використовувалися такі показники, як надійність виконання договірних зобов'язань, характер і рівень конкурентоспроможності продукції, що виробляється і цін на цю продукцію, що складаються на ринку стандарти тривалості реалізації різних інвестиційно-будівельних проектів, цивілізовані рівні рентабельності і продуктивності праці, характеристики істинного стану виробничої бази і інші подібні ринкові параметри.

При відновленні капітального будівництва України було проведено глибокий аналіз тих позитивно і негативно діючих тенденцій, які спостерігалися в роботі та розвитку будівельної галузі країни в період становлення в ній ринкових відносин. Зокрема враховувалося, що в даний час за обсягом виробленої продукції і кількістю зайнятих людських ресурсів на будівельну галузь припадає приблизно десята частина економіки країни. У будівельній галузі діють близько 170 тисяч будівельно-монтажних організацій. Перебудовні процеси в економіці країни та роздержавлення великих державних і монтажних трестів призвели до різкого збільшення числа малих будівельних і монтажних організацій різних форм власності. Одночасно з утворенням малих будівельних підприємств відбулося скорочення чисельності працюючих в цих організаціях.

Аналізуючи далі стан інвестиційно-будівельної сфери країни, і її вплив на розвиток капітального будівництва в окремому регіоні слід зазначити, що фактичний обсяг незавершеного будівництва в 3 рази перевищує допустимий рівень, який визначається необхідністю створення нормальних заділів в будівництві будівель і споруд. Має місце різке старіння парку будівельної техніки, коли своєчасне її списання є скоріше винятком, ніж правилом. Значна частина активних основних фондів (понад 40%) експлуатується за межами нормативних термінів служби. Проведені з цього приводу аналіз свідчать, що тільки 11% використовуваних будівельних машин і механізмів відповідають світовому рівню, 50% – вимагає модернізації та 39% підлягають негайній заміні.

Крім того, основними дестабілізуючими факторами діяльності будівельних підприємств, як і раніше, залишаються низька платоспроможність потенційних замовників, високий рівень податків, і як наслідок, брак інвестицій і підрядів. Середній рівень забезпеченості фінансуванням складає 2 місяці, замовленнями – 4 місяці.

Повертаючись знову до раніше розглянутим п'яти станів інвестиційно-будівельної сфери країни необхідно відзначити, що одним з можливих, але вкрай несприятливих станів є стан, обумовлений позицією 5. При переході інвестиційно-будівельної сфери з станів 2 і 3 в стан 5 може статися таке наростання кризових явищ, при якому дана діяльність під їх впливом почне катастрофічно руйнуватися, відбудуться незворотні порушення системних зв'язків між суб'єктами інвестиційно-будівельного ринку та її повний розпад. Це буде означати втрату можливості мати власну дієздатну будівельну галузь, а

країна та її регіони будуть змушені все більшою мірою залучати для будівництва на своїй території іноземних підрядників.

З даною проблемою і зіткнулася інвестиційно-будівельна сфера України. Ще не в такому далекому минулому стан капітального будівництва в Україні, без державної підтримки, було і залишалося б катастрофічно важким. Однак, за рахунок зусиль Уряду, можна розглядати як задовільний і випереджальне стан інвестиційно-будівельної сфери країни в цілому.

Висновки. Найбільш вірогідним станом, до якого йде інвестиційно-будівельна сфера в Україні можна вважати досить ефективний стан (позиція 4), який характеризується тим, що на основі послідовного продовження ринкових реформ інвестиційна та будівельна діяльність будуть виведено з кризи за допомогою задіяних ринкових механізмів саморегулювання, і їх стан буде характеризуватися високим рівнем життєздатності. Головне при цьому враховувати, що подальший розвиток інвестиційно-будівельної сфери і її виробничої складової в країні має продовжувати відчувати дієву державну підтримку і регулювання, тобто розвиватися не тільки на основі ринкових механізмів саморегулювання, але і при активній підтримці державних органів управління. Зазначено, що з метою підвищення ефективності подальшого розвитку інвестиційно-будівельної сфери в Україні на перспективу варто орієнтуватися, перш за все, на останні досягнення НТП і підвищення його інтенсифікації з подальшим переходом на інноваційний шлях розвитку з застосуванням матеріальних ресурсів, створених на основі нових ефективних матеріалів.

Список використаних джерел

1. Кириченко О. А. Інноваційний розвиток економіки в контексті сучасної теорії модернізації / О. А. Кириченко, Ю. І. Вигізька // Економіка та держава. – 2011. – № 7. – С. 13–16.
2. Геселева Н. В. Механізми модернізації і технологічного розвитку економіки України / Н. В. Геселева // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 11. – С. 64–72.
3. Дегтяр А. О. Правове забезпечення державного регулювання інновацій в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, О. І. Крюков // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2011-2/index.html>.
4. Скиба М. Стимулювання інноваційної діяльності в контексті посткризового відновлення економіки України / М. Скиба // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2011. – № 2. – С. 145–152.
5. Юхновський І. В. Державне регулювання інноваційно-інвестиційної діяльності економіки України / І. В. Юхновський // Економіка та держава. – 2011. – № 4. – С. 48–52.
6. Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки: Автореф. дис. канд. екон. наук / О. М. Комяков. – К., 2000. – 19 с.

Омаров А. Е., к.держ.упр., докторант, НУЦЗУ

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті автор аналізує поняття екологічна безпека з точки зору антропоцентричного, ресурсно-антропоцентричного і антропо-біоцентричного підходів у контексті управлінської парадигми та визначає її як здатність управлінської системи зберігати рівновагу та збалансованість взаємовідносин по лінії “довкілля – соціум – економіка – управління”, уміння протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам та викликам і забезпечувати прийнятні рівні ризику життєдіяльності населення й стійкості соціально-економічного розвитку, а також відтворення природного і соціально-економічного потенціалу.

Ключові слова: екологічна безпека, державне управління, екологія, загрози, природний потенціал.

In the article, the author analyses the concept of environmental security from the perspective of anthropocentric, resource-anthropocentric and anthropo-bicentric approaches in the context of the managerial paradigm and defines it as the ability of the management system to maintain the equilibrium and balance of relations in terms of “environment – society – economy – management”, the ability to withstand internal and external threats and challenges and to ensure acceptable levels of risk of the population life and sustainability of socio-economic development, along with the reproduction of natural and socio-economic potential.

Keywords: environmental safety, public administration, ecology, threats, natural potential.

Постановка проблеми. Базовою передумовою прийняття ефективних управлінських рішень у системі забезпечення безпеки є об’єктивне та своєчасне визначення найбільш вагомих загроз і ризиків у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Це, в свою чергу потребує здійснення ґрунтовного аналізу та оцінки процесів, що стосуються безпекової сфери.

Процеси глобалізації задають нові параметри екологічного розвитку держави, по-новому визначають проблеми забезпечення екологічної безпеки в силу мінливого характеру викликів і загроз, з якими стикається людство. Неприятливий стан навколишнього середовища і необхідність забезпечення екологічної безпеки вимагають прийняття адекватних заходів правового, організаційного та іншого характеру.

Комплексний вплив на людину соціальних, економічних, екологічних та інших факторів призводить до погіршення здоров’я населення, відбивається на демографії.

Поряд з фінансово-економічними та соціальними проблемами постає

проблема запобігання глобальної екологічної катастрофи. Причини глобальної екологічної кризи пов'язані з демографічним вибухом необхідністю задоволення зростаючих матеріальних потреб людей, що обумовлює розширення масштабів господарської діяльності і призводить до збільшення антропогенного навантаження на навколишнє середовище. Як наслідок, загострюються проблеми глобального забруднення навколишнього середовища, глобальної зміни клімату, руйнування стратосферного озону, виснажуються природні ресурси планети, зростає кількість техногенних катастроф, зростає імовірність втрати стійкості біосфери, господарська ємність (несуча здатність) якої кінцева. Всесвітньо відомий вчений Л. Денніс Медоуз констатує вихід за межі допустимого зростання і прогнозує, що через 20 років наслідки цього виходу стануть очевидними, прийнявши форму глобальної екологічної кризи, що супроводжується катастрофічними явищами [1, с. 23].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошуку рішень проблем глобального управління і безпеки, розробки проблематики сталого екологічно безпечного розвитку присвячені роботи Р. Абдеева, Ю. Арського, Х. Барлибаева, Дж. Белла, Л. Брауна, Г. Брундтланд, Е. Вайцзеккера, А. Вебера, В. Вернадського, К. Гофмана, В. Іноземцева, Д. Медоуз, Н. Реймерса, Дж. Стігліца, Т. Сендлера.

Дослідженню проблем, що виникають в галузі охорони навколишнього середовища та екології, присвячені роботи М. Бринчук, С. Боголюбова, М. Васильсої, В. Волошина, Р. Гізатулін, А. Голіченкова, О. Дубовик, Т. Захарченко, Т. Злотникова, О. Колбасова, О. Миняєва, А. Молчанова, Р. Остіна, В. Петрова, В. Протасова, К. Ситника, А. Тарнавського, Ю. Шемшученко, Б. Щербицького, А. Яблокова та інших учених.

Питання національної безпеки, різні аспекти її забезпечення порушені в працях А. Возженікова, А. Васильєва, В. Сальникова, С. Степашина, В. Мамонова, Т. Шуберта, А. Фоміна, А. Тер-Акопова.

Істотний внесок в розробку проблеми забезпечення екологічної безпеки внесли своїми дослідженнями С. Байдаков, А. Герасимов, В. Данилов-Данілян, Б. Танго, В. Смишляєв, Г. Лалаян, М. Заліханов, К. Лосєв, Г. Серов, А. Шмаль.

Міжнародний аспект забезпечення екологічної безпеки, екологічних прав людини розглянуто в працях С. Бахіна, В. Карташкіна, І. Лукашука, Е. Нестеренко, Н. Нікітенко, Ю. Платонова, Е. Пушкарьова, А. Тимошенко, Ю. Тихомирова, І. Фархутдінова, А. Шишко.

В Україні різні аспекти екологічної політики держави вивчали: О. Балацький, І. Бістрякова, О. Векліч, П. Гаман, О. Дацій, Д. Добряк, О. Драган, Т. Іванова, О. Лазор, Л. Мельник, Я. Радиш, М. Хвесик, А. Качинський, А. Надежденко, В. Тищенко, Ю. Бут, Є. Карташов та ін.

Технологічні аспекти екологічної безпеки вивчали В. Андронов, Г. Пантелет та інші дослідники.

Постановка завдання. Утім, незважаючи на значний науковий інте-

рес фахівців до проблем екологічної політики, ряд теоретичних і практичних питань залишається невирішеним. Зокрема, потребує подальшого вивчення механізм держави щодо забезпечення екологічної безпеки у контексті національної безпеки, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Важливим фактором розвитку держави є різні теорії екологічного розвитку. Вони визначають методологічні підходи до здійснення природоохоронної діяльності і характер екологічної безпеки. Можна виділити чотири моделі теорій екологічного розвитку: антропоцентристська, інвайроменталістська, радикальна та стійкості і цілісності світу [2, с. 9].

На наш погляд, базовою концепцією в розумінні екологічної безпеки держави є взаємовідносини людини та навколишнього середовища, тобто антропоцентристська теорія.

Антропоцентризм (грец. – людина і лат. – центр) – різновидність телеології, філософське вчення, за яким людина є центром Всесвіту і метою всіх подій, які в ньому відбуваються, що вона створена Богом “за своїм образом і подобою”.

Антропоцентризм – це принцип, відповідно до якого людина є завершенням еволюції світобудови. Сам термін був вперше вжитий в добу Відродження. Суть його полягає в тому, що центр Всесвіту переноситься від проблем світобачення до конкретних проблем людини.

Антропоцентричні ідеї в своєму найбільш агресивному варіанті виражали “синдром підкорення” і надавали людині гегемоністський статус, який знімав обмеження з його експериментів над природою.

Щоб зрозуміти екологічний вплив цих тенденцій, буде корисно поглянути, на те, що американський еколог Б. Коммонер та інші назвали *чотирма неписаними законами екології*: 1. Усе пов’язане з усім. 2. Усе мусить рухатися. 3. Природа знає краще. 4. Нічого не виникає з нічого.

Перший із цих неписаних законів – “*усе пов’язане з усім*” – вказує на складність і взаємопов’язаність екосистем. Ця складність і пов’язаність, як пишуть Гайла та Левінс, “не такі, як в індивідуальних організмах, чії різноманітні органи еволюціонували та були відібрані за критерієм користі для виживання та відтворення цілого”.

Природа набагато складніша й різноманітніша, і значно гнучкіша, ніж передбачає метафора еволюції індивідуального організму. Екосистема може втрачати види та переживати серйозні перетворення, не руйнуючись.

Але пов’язаність природи також означає, що екологічна система може переживати раптові приголомшливі катастрофи в ситуації межового тиску. «Система, – пише Б. Коммонер, – стабілізується за рахунок динамічних взаємоврівноважених властивостей; ці самі властивості за сильного тиску можуть призвести до драматичного краху». Більше того, «екологічна система – це підсилювач, тому навіть незначне хвилювання в одному місці може мати значні віддалені в часі наслідки в іншому місці».

Другий закон екології – “*усе мусить рухатися*” – повторює основний

закон термодинаміки: у природі нема відходів, кількість матерії та енергії зберігається, а відходи одного екологічного процесу переробляє інший процес. До прикладу, повалене дерево чи колода у старому лісі стає джерелом життя для безлічі видів і є необхідною ланкою екосистеми.

Інший приклад, тварини виділяють вуглекислий газ у повітря та органічні відходи у ґрунт, і це живить рослини, якими харчуватимуться ті самі тварини.

“Природа знає краще”, третє неписане правило екології, як пише Б. Коммонер, “стверджує, що будь-яка значна антропогенна зміна в природній системі може стати згубною для цієї системи”. Впродовж п’яти мільярдів років еволюції живі організми виробили великий набір речовин та реакцій, що утворюють живу біосферу.

Сучасна нафтохімічна промисловість за короткий період виробила тисячі нових речовин, які раніше не існували у природі. Складені за тими самими вуглецевими схемами, що і природні складники, ці нові речовини охоче включаються до наявних біохімічних процесів. Але це відбувається у способи часто руйнівні для життя, що призводять до мутацій, раку та різних проявів смерті та хвороб. “Відсутність певної речовини у природі, – пише Коммонер, – часто означає, що ця речовина не сумісна з хімією життя”.

“Нічого не виникає з нічого”, четверте неформальне правило, виражає той факт, що експлуатація природи завжди призводить до екологічних втрат. Із суто екологічної точки зору люди більше споживають, ніж виробляють. Другий закон термодинаміки показує, що у процесі використання енергії люди “витрачають” (але не знищують) енергію – у сенсі, перетворюють її на вже більше не придатну для роботи. У випадку автомобіля, до прикладу, високорівнева хімічна енергія, яку містить бензин, придатна для роботи, тоді як теплова енергія нижчого рівня в автомобільних відходах – не придатна. Під час будь-якого перетворення енергії якась її частина деградує таким чином. Тому екологічні витрати виробництва досить значні [3].

Антропоцентризм у природокористуванні веде до практики поділу об’єктів живого світу на категорії корисних та шкідливих, тотального винищення об’єктів живої природи, що не мають господарського значення або не сприяють розвитку економіки, хоча би місцевої.

Вихідні причини криються у тому, що людина на більшій частині свого сучасного ареалу поводить себе відповідно до статусу адвентивного виду, як біоценотичний агресор, який не пристосовується до середовища, а активно його змінює відповідно до власних потреб, не формуючи сталих трофічних, топічних чи будь-яких інших зв’язків.

Мутуалізм людини полягає виключно у культивуванні популяцій економічно вигідних видів (у формі монокультур), зокрема плантацій лісу, просяних культур та городини, свійських тварин чи мисливських звірів. Це посилюється масштабними експериментами з інтродукції, акліматизації та введення у культуру нових видів живих організмів, не властивих кожній конкретній місцевості, що посилює, зміни екосистем та веде до біоценотичних криз.

Антропоцентризм – це система уявлень групового егоїзму, в якій світ людей протиставлений світу природи, де тільки людина має вищу цінність. Усе інше в природі відзначається цінністю лише настільки, наскільки може бути корисним для людини.

Природа оголошується об'єктом користування і власністю людей, причому право цієї власності безсумнівне. При цьому домінує прагматичний імператив: правильним і дозволеним є те, що корисно людині, людям. Природа зведена до об'єкта людських маніпуляцій як знеособлене оточуюче середовище. Відповідно до цього етичні норми й правила діють тільки у світі людей, але не поширюються на взаємодії зі світом природи.

Біологічний вид *Homo sapiens*, що утворив сучасне людство, став найчисельнішою наземною хребетною твариною. Природа зіткнулася із крайнім видовим монополізмом кінцевого консумента – найбільшого споживача ресурсів.

Це порушує природний закон, оскільки суперечить системній структурі біосфери й біологічній розмаїтості.

Слід відмітити, що ідейною вершиною антропоцентризму служить “*антропний принцип*”, відповідно до телеологічного варіанта якого Всесвіт такий, який він є, нібито для того, щоб у ньому на певному етапі еволюції міг з'явитися спостерігач, носій розуму – людина.

Згідно з “*антропного принципу*” людині (саме людині, а не Богові) приділяється головна креативна роль у Всесвіті. Привабливість антропного принципу для антропоцентризму полягає в тому, що фатальна зумовленість існування й еволюції людини як би звільняє нас від провини за відчуження від природи, гноблення біосфери й глобальну кризу. Начебто людина, людський розум у тій або іншій іпостасі обов'язково збережеться, що б не відбулося з біосферою, планетою, Всесвітом. Звідси міф про “*стійкий розвиток*”, мрії про “*сферу розуму*” – ноосферу й фантазії про космічне розселення людства.

Серед значної кількості концепцій і теорій світового розвитку домінує *техногенний тип економічного розвитку*. Це природомісткий (природо руйнівний) тип, який базується на використанні штучних засобів виробництва, створених без урахування екологічних обмежень. Характерними ознаками техногенного розвитку є швидке і виснажливе використання невідновлюваних видів природних ресурсів (перш за все, корисних копалин) і надексплуатація відновлюваних (грунти, ліси і т.д.) із швидкістю, яка перевищує можливість їх відтворення і відбудови. При цьому наноситься значний економічний збиток, що є вартісною оцінкою деградації природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища в результаті людської діяльності.

Отже, пріоритетними напрямками майбутнього розвитку системи екологічної безпеки в нових інтеграційних умовах стане активізація співпраці всіх країн світу щодо збереження навколишнього середовища та системна екологізація світового економічного простору на засадах стійкого розвитку [2, с. 9–14].

Починати категоріальний аналіз поняття екологічна безпека слід з більш широкої категорії – національна безпека.

Термін “*національна безпека*” досить новий у сфері міжнародних відносин і почав широко використовуватися тільки після закінчення другої світової війни. Війна розділила головних переможців на воєнні та ідеологічні табори, кожного з великим і постійно зростаючим арсеналом зброї, що може спричинити широкомасштабні руйнування та навіть призвести до взаємознищення. Безпека в цих умовах мала значення *воєнної безпеки*, а захист територіальної цілісності та політичної стабільності вбачався як фундаментальний і незмінний чинник у системі міжнародних відносин. Зовнішня і воєнна політика держав-членів НАТО і союзників по Варшавському договору по відношенню один до одного та до третьої сторони відображала біполярну атмосферу на міжнародній арені, на якій два альянси проводили ідеологічні, політичні й економічні баталії. Результатом було посилення мілітаризації зовнішньої політики, де обидві сторони посилювали свою військову присутність у всьому світі.

Таким чином, за весь післявоєнний період проблема національної безпеки зводилася до такого [4]: 1) захисту своїх територій від зовнішніх посягань; 2) оборони від впливу ідеологічних противників; 3) розширення союзів і структур іноземної допомоги, яка ґрунтувалася на балансі Схід-Захід; 4) використання зброї, військових з'єднань, глобальної воєнної присутності та таємних операцій як інструменту зовнішньої політики; 5) дипломатичних зусиль по обмеженню гонки озброєнь.

Отже, публікації низки наукових статей, а також результати численних дискусій призвели до того, що екологічна безпека була включена в концепцію національної безпеки деяких держав. При цьому основними аргументами були [5]:

– глобальна екологічна криза, пов'язана зі зростанням навантажень на життєзабезпечуючі системи і відтворювальні природні ресурси планети, з деградацією довкілля та підривом стійкості біосфери, є такою ж серйозною загрозою, як і традиційні загрози воєнного характеру;

– екологічна криза загрожує не тільки гідному існуванню людини, але і самому життю;

– для держави екологічна криза пов'язана із скороченням свободи політичного вибору, яка обумовлена транскордонним характером екологічних проблем;

– загострення екологічної ситуації в різних регіонах світу стає причиною соціальної та політичної нестабільності, міждержавних протиріч та насильницьких конфліктів.

Трансформація парадигми безпеки відбувалася за такими основними напрямками. *По-перше*, поняття безпеки в останні роки набуло більш широкого і холистичного значення. Раніше аналітики з питань безпеки обмежувалися відносно вузьким колом проблем, особливо військово-силовим балансом між різними державами та блоками, а також здатністю цих утворень захистити свій суверенітет. Невійськові джерела нестабільності в економічній, соціальній, гуманітарній та екологічній сферах набули характеру загрози миру і без-

пеці. Гуманітарні та етичні питання, які раніше відігравали досить обмежену роль у світовій дискусії про безпеку, зараз займають у ній центральне місце.

Поняття безпеки за останні роки розширилося і набуло більш гуманістичного, спрямованого на інтереси людини, характеру. Нова парадигма безпеки людини має два основних аспекти: захист від хронічних загроз – таких, як голод, епідемії та репресії, та захист від раптових і згубних катаклізмів, що порушують повсякденне життя.

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

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

Категорія “безпека” має тривалу історію свого розвитку. Так, ще Цицерон стверджував, що “перш за все кожному виду живих істот природа дарувала прагнення захищатися, захищати своє життя ... уникати всього того, що здається шкідливим, і купувати і добувати собі все необхідне для життя [6, с. 131]”.

Б. Спіноза пов'язував забезпечення безпеки з безпосереднім функціонуванням органів управління: “Для безпеки держави і неважливо, якими мотивами керуються люди, належним чином керуючи справами, аби ці останні управлялися належним чином. Бо свобода або твердість душі є приватна чеснота, добродієність же держави – це безпека [7, с. 150]”.

Широке поширення в наукових і політичних колах західноєвропейських держав поняття “безпека” набуває завдяки філософським концепціям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Б. Спінози та інших мислителів XVII-XVIII ст., Ш. Монтеск'є, наприклад, в своїх працях вказував такі види безпеки, як безпека особистості, безпека громадян, безпека приватної особи, безпека володаря, правителя.

Свободу особистості він ототожнював з безпекою особистості: “свобода політична полягає в нашій безпеці або, принаймні, у нашій впевненості, що ми в безпеці [8, с. 258, 257, 317]”. У цілому можна констатувати, що “філософи XV-XVII ст., розглядаючи безпеку як виключно державну діяльність, не змогли глибоко проникнути в соціальну природу цього феномену [9, с. 51–55]”. До початку XX ст. безпеку розглядали або як збереження державного суверенітету, зміцнення зовнішніх кордонів, або як придушення внутрішніх ворогів. До кінця XX ст. відбуваються зміни, що призвели до розуміння безпеки як створення умов, що не загрожують життю особистості. На даний період розробка сучасної концепції вимагає комплексного підходу до вирішення проблем безпеки.

Сутність *екологічної безпеки* в національній і зарубіжній літературі розглядається неоднозначно. У науковій літературі існують різні підходи до визначення її сутності. Так, Н.Ф. Реймерс вважає, що екологічна безпека – це сукупність дій, станів і процесів, які прямо чи побічно не призводять до суттєвих збитків (або загроз таких збитків), що завдаються природному середовищу, окремим людям і людству в цілому [10].

Поширеним у науковій літературі є підхід, за якого дефініція безпеки зводиться до стану захищеності життєво необхідних інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Так, в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” екологічна безпека визначається як “такий стан навколишнього середовища, що забезпечує запобігання погіршення [11]”. У ряді робіт екологічна безпека трактується в широкому плані і набуває соціально-економічного змісту. Так, К. Гофман розглядає екологічну безпеку як “ступінь адекватності екологічних умов завданням збереження здоров’я населення і забезпечення тривалого стійкого соціально-економічного розвитку [12]”.

Це широке тлумачення суті екологічної безпеки робить наголос на збереженні здоров’я населення і тривалому стійкому соціально-економічному розвитку. Проте в ньому не акцентується увага на відтворення і збереження природних факторів (довкілля). Природа здатна перетворюватися в активну і небезпечну силу, руйнуючи людину і суспільство із середини. Вона – специфічний агент екополітики і тому також вимагає толерантного відношення до неї.

У літературних джерелах існують різні підходи до визначення категорії екологічної безпеки. Виділяються три підходи: антропоцентричний, ресурсно-антропоцентричний і антропо-біоцентричний.

З позицій антропоцентричного підходу екологічну безпеку розглядають як стан захищеності виключно людини і суспільства.

У ресурсно-екологічному підході об’єктами забезпечення екологічної безпеки є людина і природні ресурси. Це дає підстави вважати, що метою забезпечення екологічної безпеки є адекватне середовище проживання людини і забезпечення потреби в природних ресурсах [13, с. 100].

В антропо-біоцентричному підході об’єктами гарантування екологічної безпеки виступають людина і біоресурси. Існує також комплексний підхід до визначення екологічної безпеки, в якому враховуються три попередні підходи. В такому підході реципієнтами є екосистеми, людина та природні ресурси, що дозволяє акцентувати увагу на забезпеченні збалансованого розвитку складових екологічної безпеки.

Автори монографії “Екологічна і природно-техногенна безпека України в регіональному вимірі” пропонують наступне визначання цього поняття “екологічна безпека – це здатність системи “довкілля – соціум – економіка” зберігати рівновагу і збалансованість на основі динамічного відновлення і самовдосконалення, протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам і викли-

кам та забезпечувати прийнятні рівні ризику життєдіяльності населення і стійкості соціально-економічного розвитку, а також відтворення природного і соціально-економічного потенціалу. Екологічна безпека розуміється як якісна характеристика системи, при якій відсутня загроза нанесення збитку природному середовищу і здоров'ю населення, нормальному розвитку соціально-економічних процесів, як прийнятний соціально-економічний рівень захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, світової спільноти від загроз і негативних змін (деградації) навколишнього середовища антропогенного і стихійного характеру [2].

Висновки. Підсумовуючи, можна сформулювати такі висновки:

1. Поняття екологічна безпека отримало достатньо широке розповсюдження в науковій літературі після закінчення другої світової війни, при цьому дослідники як правило розглядали екологічну безпеку як важливий елемент національної безпеки.

2. Категорія екологічна безпека в численних дослідженнях вивчалась з позицій різних концептуальних підходів, с точки зору антропоцентричного, ресурсно-антропоцентричного і антропо-біоцентричного підходів.

3. Важливим при аналізі поняття екологічна безпека є використання цієї категорії в контексті управлінської парадигми при розгляді питань пов'язаних з державно-управлінським аспектом екологічної політики.

4. Аналізуючи численні концепції екологічної безпеки можна сформулювати уточнену дефініцію поняття “екологічна безпека” держави, екологічна безпека – це здатність управлінської системи зберігати рівновагу і збалансованість взаємовідносин по лінії “довкілля – соціум – економіка – управління”, вміння протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам і викликам та забезпечувати прийнятні рівні ризику життєдіяльності населення і стійкості соціально-економічного розвитку, а також відтворення природного і соціально-економічного потенціалу.

Список використаних джерел

1. Донелла Медоуз. Пределы роста. 30 лет спустя / Донелла Медоуз, Йорген Рандерс, Деннис Медоуз. – М., 2008. – С. 23.

2. Екологічна і природно-техногенна безпека України в регіональному вимірі : монографія / М. А. Хвесик, А. В. Степаненко, Г. О. Обиход та ін. / за науковою редакцією д.е.н., проф., академіка НААН України М. А. Хвесика. – К. : ДУ “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”, 2014. – 340 с.

3. Коммонер Барри. Замыкающийся круг / Барри Коммонер. – М. : Гидрометеиздат, 1974. – 280 с.

4. Качинський А. Сучасні проблеми екологічної безпеки України / А. Качинський. – К, 1994. – 48 с. (Препринт / Національний інститут стратегічних досліджень; № 33).

5. Писарев В. Экологическая безопасность как компонент националь-

ной безопасности США / В. Писарев // США-ЭПИ. – 1997. – № 6. – С. 5–16.

6. Цицерон М. О старости. О дружбе. Об обязанностях / М. Цицерон. – М., 1999. – С. 131.

7. Спиноза Б. Богословско-политический трактат / Б. Спиноза // Антология мировой политической мысли. – М., 1997. – Т. 1. – С. 350.

8. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М., 1995. – С. 258, 257, 317.

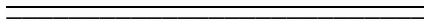
9. Кардашова И. Б. О Категориально-понятийный аппарат теории национальной безопасности / И. Б. Кардашова // Российский следователь. – 2005. – № 5. – С. 51–55.

10. Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М. : Мысль, 1990. – 637 с.

11. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 // Відомості Верховної ради України. – 1991. – № 41.

12. Гофман К. Г. Экономика природопользования (из научного наследия). – М. : Эдиториал УРСС, 1998. – 269 с.

13. Хлобистов Є. В. Екологічна безпека трансформаційної економіки / Є. В. Хлобистов. – К. : Агенство “Чорнобильінтерінформ”, 2004. – 336 с.



УДК 378:372.77 (477)

Якименко О. О., здобувач, НАДУ

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

На основі аналізу організаційно-правового механізму державного регулювання трансформації вищої освіти здійснено спробу виявити основні його проблеми та запропонувати шляхи удосконалення.

Ключові слова: державне регулювання трансформації вищої освіти, організаційно-правові засади, механізм державного регулювання трансформації вищої освіти в Україні.

Based on the analysis of organizational and legal mechanism of state regulation of transformation of higher education in an attempt to identify its main problems and suggest ways of improvement.

Keywords: state regulation of higher education transformation, organizational and legal framework, the mechanism of state regulation of the transformation of higher education in Ukraine.

Постановка проблеми. Історія неодноразово доводила, що переломні події в житті суспільства завжди викликають подальшу трансформацію діяльності освітніх закладів, зокрема і можливості державного регулювання освітою. Державотворчі процеси в Україні наприкінці ХХ ст. не стали винятком. Набуття Україною державної незалежності об'єктивно викликало структурні й трансформаційні зміни в системі регулювання вищої освіти. У новому становищі опинилася Вища школа, що, пов'язане здебільшого з її орієнтацією на потреби інформаційного суспільства та необхідністю реагування на загальноосвітні тенденції. На сучасному етапі розвитку української держави та реформування освітньої галузі, дослідження організаційно-правового механізму зумовлене необхідністю підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що зумовлює застосування нових підходів в управлінні освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність, структура та окремі аспекти механізмів державного управління були предметом плідної уваги широкого кола вітчизняних та зарубіжних дослідників (В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, П. Єгорова, О. Єршоменко-Григоренка, В. Князева, О. Ковалюка, В. Коломийчука, О. Коротича, М. Круглова, А. Кульмана, М. Лесечка, Ю. Лисенка, В. Малиновського, О. Маткова, Н. Мойсеєва, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Р. Рудніцької, З. Рум'янцева, Ю. Тихомирова, Л. Юзькова та ін.). Разом із тим, питання механізмів державного регулювання різних галузей, у тому числі й сфери освіти, залишаються розробленими недостатньо. Актуальність цих досліджень обумовлюється також важливістю трансформаційних процесів, що відбуваються в системі вищої освіти.

Постановка завдання. Мета роботи – визначення й обґрунтування особливостей реалізації в Україні організаційно-правового механізму державного регулювання трансформації вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Організаційно-правовий механізм державного регулювання трансформації вищої освіти можна визначити як систему взаємопов'язаних правових засобів та структурно-організаційних інструментів, за допомогою яких здійснюються і регулюються суспільні відносини між суб'єктами та об'єктами регулюючого впливу в умовах соціально-економічних змін, спрямованих на трансформаційне перетворення вищої освіти.

Механізм організаційно-правового забезпечення трансформації вищої освіти базується на сукупності таких статутних понять, як функції та компетенція суб'єктів регулювання (предмети відання, права й обов'язки), форми діяльності, форми відповідальності та контролю, гарантії діяльності. Виходячи з цього, до структурних елементів механізму організаційно-правового забезпечення державного регулювання трансформації вищої освіти слід віднести такі: засоби правового регулювання й організаційного забезпечення цієї діяльності. Поділ на зазначені складові є достатньою мірою умовним,

однак дозволяє системно підійти до аналізу правових актів з метою визначення причин недостатньої ефективності правового регулювання та організаційного забезпечення зазначених відносин та їх оптимізації.

Найважливішою основою механізму організаційно-правового регулювання трансформації вищої освіти виступає система правових норм, що містяться в законодавчих та інших нормативно-правових актах, які закріплюють правовий статус, права, обов'язки і регулюють порядок взаємовідносин суб'єктів регулювання.

На сучасному етапі розвитку української держави та реформування освітньої галузі дослідження механізмів державного регулювання, їх структурних елементів зумовлене необхідністю застосування нових підходів до управління освітою, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Перша особливість реалізації організаційно-правового механізму державного регулювання вищої освіти пов'язана з необхідністю збереження та розвитку накопиченого науково-педагогічного, матеріально-технічного, інтелектуального й інформаційного потенціалу вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ).

Цього потребують зміни, які зараз відбуваються в економіці держави. Слід відзначити, що вони (зміни) вимагають створення такого механізму функціонування системи вищої освіти, що створення умов для ефективної діяльності ВНЗ потребує рішення двоєдиного завдання – подолання негативних тенденцій у вищій школі та здійснення їх реорганізації відповідно до сучасних світових вимог і тенденцій.

На часі є актуальним питання про роль держави в організації освіти й ефективність її регулюючої функції. У цілому держава все більше сприймається в глобальному контексті швидше як "помічник", "регулятор", "партнер", "каталізатор", ніж як прямий постачальник зростання або соціальних послуг [1].

У дослідженні Марека Квієка "Глобалізація і вища освіта" відзначається, що держави по суті неефективні за наявності глобальних ринкових сил. Управління національною економікою і соціальною сферою стає все більш неадекватним. Міжнародні ринки капіталу функціонують поза контролем національних урядів ...роль держави зведена до ролі "нічного сторожа", що підтримує закон і порядок..." [2, с. 110].

Державна політика України проголошує необхідність формування соціальної держави. Нарешті неолібералізм у сфері освіти в Україні заохочує відмову держави від відповідальності за соціальне благополуччя громадян. Відповідно до позиції неолібералів, держава не повинна займатися підтримкою соціальних програм, у тому числі й освіти.

Управлінський дефіцит полягає у відсутності в українській освіті системи прогнозів та запитів ринку за спеціальностями підготовки кваліфікованих кадрів. У європейських країнах існує розвинена інфраструктура моніторингу якості освітньої сфери та контролю якості освіти. Практика організації регулярного моніторингу якості освіти здійснюється в Західній Європі з

1985 р. Ініціаторами в даному починанні виступили Великобританія, Франція і Нідерланди. Наприклад, у Великобританії на інституційному рівні зазначені функції покладені на Агентство із забезпечення якості, Агентство за статистикою вищої школи, Аналітичний інститут вищої школи та Королівську інспекцію [3, с. 113].

Світовий досвід показує, що модернізація економіки і суспільства починається з розвитку вищої освіти. Хронічним явищем в історії української вищої освіти був конфлікт між кращими студентами, викладачами та владою, який державними структурами здебільшого вирішувався силовими методами на шкоду ВНЗ та підготовці гідної інтелектуальної еліти.

Політико-правовий аспект має значний вплив на механізми державного регулювання:

- відсутність політичної волі в запровадженні сутнісних змін та бажання реалізувати ці зміни в багатьох виконавців;

- нерозуміння основоположних принципів формування механізмів державного регулювання трансформації вищої освіти і, відповідно, сутності та змісту трансформаційних процесів, запровадження яких декларується формально;

- перекладання відповідальності за дії та їх наслідки на посередників та об'єктивні обставини;

- недостатня компетентність вищого ешелону керівників у питаннях стратегічного управління й прогнозування, у закономірностях та особливостях реалізації ринкових механізмів розвитку економіки, формування фінансово-економічної основи функціонування сфери освіти;

- недосконалість правового механізму (суперечливість окремих актів і положень, неповнота правових документів), що унеможливує запровадження змін (структурно-організаційних, процесних, фінансових та інших) та отримання позитивного результату.

Під системою державних органів і установ ми розуміємо сукупність взаємодіючих самоврядних систем, які виступають в якості складових частин. Разом з тим, конкретна державна функція, покладена на ту чи іншу сукупність державних органів і установ (наприклад, регулювання вищої освіти), визначає специфіку їхньої системної організації.

Говорячи про систему освіти України, складність виникає у зв'язку з тим, що в Україні формуються і розвиваються взаємодіючі між собою системи, у рамках яких починають функціонувати свої підсистеми, що виконують певні функції.

Таким чином, виходячи із загальнозначущої ролі освіти в країні, побудова цілісної та структурованої системи виконавчих органів, що регулюють правовідносини у сфері вищої освіти, є одним з першорядних завдань.

Слід чітко розмежовувати безпосередньо «систему» державних органів і їх «структуру». Так, нерідко при визначенні цих понять виникає плутанина [4, с. 49, 51]. Ефективність заходів щодо раціоналізації системи і структури державних органів багато в чому залежить від з'ясування сутності за-

значених вище понять, об'єктивних причинних зв'язків і закономірностей, що визначають їх розвиток, урахування цих закономірностей у практичній діяльності. Без цього важко знайти раціональний баланс і правильне співвідношення між системою в цілому та її структурними ланками, галузевими, функціональними і територіальними органами управління. Разом з тим, система і структура державного органу не можуть існувати окремо один від одного – структура не існує поза системою.

Так, поняття «система органів виконавчої влади» відмінне від поняття «орган виконавчої влади». Поняття «система органів виконавчої влади», закріплюючи основні властивості органів, відображає, насамперед, спосіб зв'язку між органами, ієрархічність їх побудови. Самі органи в даному випадку відступають на другий план, утворюючи структурні ланки у складі єдиної системи. Відповідно до Конституції України система органів виконавчої влади має ієрархічну будову, яка відповідає державному устрою і визначає порядок взаємовідносин між різними рівнями виконавчої влади.

Відтак, загальними ознаками системи державних органів та установ у сфері вищої освіти є цілісність, ієрархічність, структурованість і множинність, а спеціальними ознаками – функціональна спрямованість [5, с. 579]. Таким чином, під системою державних органів і установ, що забезпечують реалізацію конституційного права на вищу освіту, слід розуміти сукупність взаємодіючих як у порядку підпорядкованості, так і рівноправних самоврядних систем, виступають структурними елементами, основним завданням яких є регулювання процесу реалізації конституційного права на вищу освіту шляхом здійснення своєї компетенції в частині створення нормативно-правової бази у сфері вищої освіти, безпосереднього виконання і дотримання нормативних документів, контролю та нагляду за виконанням встановлених норм, захисту порушених прав. При цьому важливим фактором такої взаємодії є розмежування компетенцій структурних елементів системи таким чином, щоб їх повноваження не перетиналися, але в той же час не залишалося сфери, не віднесеної до предмета відання органу цієї системи.

Загальновідомо, що українське законодавство недосконале, однак проведені реформи в різних областях орієнтовані на усунення даних недоліків у законодавчій і у виконавчій сферах. Органів управління освітою торкнулися, насамперед, дві з них – освітня реформа (реструктуризація системи вищої освіти в рамках Болонського процесу) і адміністративна реформа (реструктуризація органів виконавчої влади з метою їх оптимізації). Реформи не завершені, а державні органи та установи в галузі освіти опинилися на перехідному етапі. У зв'язку з цим необхідно визначити, чи існує система державних органів і установ, що реалізують конституційне право на вищу освіту в рамках даних реформ.

Управління вищою освітою в Україні здійснюється системою органів державного управління й органів місцевого самоврядування.

Реалізація функцій державного регулювання покладена на Кабінет

Міністрів України, який через механізми державного управління в межах своєї компетенції видає постанови та розпорядження, обов'язкові до виконання на території України. Відповідно до чинних нормативно-законодавчих актів безпосередньо організацію, регулювання і координацію діяльності вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) покладено на центральні та місцеві органи державного управління, які шляхом застосування державно-владних повноважень здійснюють адміністративне управління.

Центральним органом державного управління ВНЗ в Україні є центральний орган виконавчої влади – Міністерство освіти і науки України (далі – МОН). МОН забезпечує формування державної політики у сфері освіти, який бере участь у професійній підготовці кадрів, у визначенні перспектив і напрямів розвитку вищої освіти, вимог до її змісту рівня й обсягу, нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення ВНЗ. Адміністративне управління закладами вищої освіти, з одного боку, підпорядковане МОН України, а з другого – обласній державній адміністрації. Остання аналізує стан освіти в регіоні (області), організує розробку й виконання регіональних програм розвитку освіти національних меншин, а також державне інспектування підпорядкованих установ, у тому числі післядипломної освіти.

Державна освітня політика, як сформульована й оголошена програма дій щодо модернізації системи вищої освіти у контексті Болонського процесу, є визначальним інструментом впливу держави на цю галузь. Тому варто визначити правові, політичні та фінансові механізми державного регулювання трансформаційних процесів і подальшого розвитку вищої освіти України відповідно до загальної Декларації прав людини.

Державна політика у сфері вищої освіти в Україні ґрунтується на:

- законодавчих актах про освіту (Закони «Про освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про вищу освіту»);
- міжнародних договорах, ратифікованих Верховною Радою України (документи Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи);
- указах і розпорядженнях Президента України, постановках Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у сфері вищої освіти, наказах спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері освіти, інших органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; наказах та розпорядженнях місцевих органів виконавчої влади, прийнятих у межах їх компетенції;
- стратегічних документах розвитку освіти (доктрини, програми, концепції) (насамперед, Національна доктрина розвитку освіти, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року).

Закон України «Про освіту» є базовим правовим актом чинного законодавства, спрямованим на регулювання правовідносин у даній сфері, який закріплює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування національної системи освіти. Законом України «Про освіту» встановлено,

що державна політика у сфері освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [6, ч. 2 ст. 4]. Міністерство освіти і науки бере участь у визначенні державної політики у сфері освіти, науки, професійної підготовки кадрів, визначає пріоритетні напрями розвитку у сфері освіти, розробляє державні стандарти освіти та ін. [6, ст. 12]. Органи місцевого самоврядування розробляють пропозиції щодо формування державної політики у сфері освіти, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності навчальних закладів тощо [6, ст. 14].

Державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [7].

Підзаконні правові акти у сфері вищої освіти регулюють відносини у таких основних напрямках, як удосконалення системи управління освітою, стандартизація змісту освіти, ліцензування, атестація й акредитація ВНЗ, гуманізація і демократизація освіти, методологічна переорієнтація процесу навчання на розвиток особистості [8, с. 1112].

Організаційною основою державної політики виступають також програми розвитку освіти, розроблені та прийняті органами державної влади [9, с. 32]. Зокрема, у 2002 р Указом Президента України була затверджена Національна доктрина розвитку освіти, що визначила мету державної освітньої політики, стратегію й основні напрямки розвитку освіти в Україні. Як підкреслює О. Зигало, стратегія розвитку змісту освіти полягає в тому, що вона виступає одночасно й інструментом, й засобом реалізації загальнонаціональних інтересів і пріоритетів держави [10, с. 4]. Згідно з Національною доктриною розвитку освіти метою державної політики в галузі розвитку вищої освіти є створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати та навчатися протягом усього життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову частину європейської та світової спільноти [11]. У Доктрині також акцентується увага на необхідності направлення матеріальних, фінансових, кадрових і наукових ресурсів суспільства і держави на забезпечення якості освіти, яке «визначається на основі державних стандартів освіти та оцінки громадськістю освітніх послуг» [там само].

Основні напрямки державної політики у сфері вищої освіти визначено Конституцією України, Законами України «Про освіту» і «Про вищу освіту», актами Президента України й Кабінету Міністрів України. Законом України «Про вищу освіту» регулюються суспільні відносини в навчанні,

вихованні, професійній підготовці громадян України.

З 2004 р. розпочалися спроби трансформувати українську систему вищої освіти під визначені стандарти шляхом державного регулювання. Головним засобом такого регулювання мала стати нова редакція Закону України «Про вищу освіту», кілька проектів якого безуспішно розглядали у Верховній Раді України до 2014 року, і, нарешті, закон був прийнятий 01.07.2014 р.

Закону певною мірою враховує стандарти та рекомендації Європейського простору вищої освіти (ЄПВО), які відображені в основних документах Болонського процесу, і припускає такі зміни:

- ліквідацію освітніх рівнів вищої освіти (неповна, базова, повна);
- ліквідацію освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст»;
- ліквідацію рівнів акредитації вузів (I-IV);
- введення освітньо-наукового рівня «доктор філософії»;
- введення чіткої градації вузів (класичний / профільний університет, академія, коледж, професійний коледж);
- істотне розширення автономії та академічних свобод, громадського самоврядування у вузах, зокрема, вводиться ряд норм щодо фінансової діяльності (право відкривати рахунки, користуватися банківськими кредитами, не використовувати тендерні процедури, право визначати плату за навчання тощо).

Новий закон «Про вищу освіту» задокументував ці положення, але, на жаль, поки що вони не всі працюють.

З 2005 року, коли Україна приєдналася до декларації міністрів освіти Європи про створення «Європейського простору у сфері вищої освіти», регулювання трансформації вищої освіти в Україні відбувається у руслі Болонського процесу.

У 2007 р МОН затверджено «План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та його інтеграції в європейський і світовий освітній співтовариство на період до 2010 г.» (Наказ МОН від 13.07.2007 № 612).

У 2006/2007 навчальному році впроваджена пілотна Європейська кредитно-трансферна система (ECTS) у вищих навчальних закладах України III-IV рівнів акредитації.

У грудні 2007 р. Українська асоціація студентського самоврядування стала членом Європейського студентського союзу (European Student's Union).

Прослідкуємо далі трансформацію вищої освіти, відповідно до стандартів та рекомендацій Європейського простору вищої освіти (ЄПВО).

У 2008 р. створено робочу групу МОН щодо створення національної рамки кваліфікацій системи вищої освіти (Наказ МОН від 03.07.2008 р. № 602) і яка була розроблена і затверджена у 2011 році.

З 2008 р. з ініціативи Конфедерації роботодавців України та Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці розробляється законопроект про національну систему кваліфікацій. У березні 2010 р планується спеціальна конференція Академії педагогічних наук України з

питань національної рамки кваліфікацій.

У квітні 2008 року Україна стала повноправним урядовим членом Європейського реєстру забезпечення якості (ЄС) A11).

Починаючи з 2008 р., Вищою атестаційною комісією України та Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти розроблялися законопроекти про атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, які обговорювалися на національному рівні, але не знайшли підтримки всіх зацікавлених сторін.

З 2009/2010 навчального року у ВНЗ України запроваджується Європейська система трансферу і накопичення кредитів (ЄКТС), її ключові документи («Аплікаційна форма студента», «Угода про навчання», «Угода про практичну підготовку та зобов'язання про якість», «Академічна довідка », «Додаток до диплома Європейського зразка ») відповідно до вимог Довідника користувача ЄКТС, затвердженого Європейською Комісією 6 лютого 2009 (Наказ МОН від 16 жовтня 2009 № 943).

19 січні 2010 р. прийнято ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо питань студентського самоврядування» (№ 1798-У1).

До ініціатив МОН можна віднести впровадження системи рейтингової оцінки ВНЗ, яка відповідає Болонським принципам, докорінна зміна механізму державної підсумкової атестації випускників ЗНЗ і перехід до ЗНО; перегляд механізмів формування державного замовлення на навчання студентів у ВНЗ; розробку концепції магістерської підготовки; створення дослідницьких університетів; а також створення Національної рамки кваліфікацій, Національної системи дескрипторів кваліфікації фахівців, Національного кваліфікаційного агентства, Національного освітнього акредитаційного центру, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

На рівні МОН було порушено питання адаптації українського законодавства до тих принципів, що взяті за основу освітньою системою у Європі та провідних країнах світу. Серед них: повна автономія ВНЗ, їх право самостійно розпоряджатися власними коштами, свобода у визначенні академічних стратегій та підходів. Тобто, регулятивні функції переважають над управлінськими.

Отже, застосовуючи механізми державного регулювання трансформації вищої освіти, українські органи влади стимулюють ВНЗ до самостійного розвитку й інноваційної діяльності, що акцентовано у Законі «Про вищу освіту».

Модернізація освіти являє собою узгоджену позицію Уряду України, відтак, для досягнення певної мети необхідно вдосконалити механізми управління на рівні законодавчої ініціативи та використання владних повноважень. Одним із важливих політичних механізмів має стати аналіз державної політики в освіті, який повинен врахувати зміни на ринку праці в Україні за останні десятиліття: у характері роботи; скороченні рівня довгострокового контрактного працевлаштування та зростанні рівня самозайнятості; зростанні безробіття серед тих, хто не отримав знань, необхідних у нових економічних умовах; дефіциті кваліфікованої робочої сили; вплив нових ін-

формаційно-комунікативних технологій; зростанні внутрішньої і зовнішньої мобільності робочої сили. У виробленні стратегії реформування системи освіти в Україні важливе усвідомлення політиками необхідності аналізу причин невиконання прийнятих раніше законів, доктрин, програм. Так, використання державних освітніх стандартів можна розглядати як процес координації, регулювання, у тому числі через правові інструменти, діяльності суб'єктів господарювання в процесах життєвого циклу надання освітніх послуг та формування фахівця, тобто як прояв дії засобів правового й організаційного механізмів. Однак визначені освітніми стандартами параметри відображають і потреби суспільства, включають у себе вимоги до основних освітніх програм, у тому числі до обов'язкового змісту програм вищої школи. Отже, у цьому контексті стандартизацію освіти можна розглядати як прояв соціального механізму в регулюванні трансформації вищої освіти.

Правовий механізм регулювання трансформації вищої освіти покликаний регулювати правовідносини між суб'єктами реалізації освітньої політики й освітньої діяльності системи вищої освіти.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що правовий механізм системи регулювання вищою освітою являє собою сукупність міжнародно-правових актів, зобов'язань України, Конституції України, законів України, підзаконних нормативних правових актів та індивідуальних актів застосування, покликаних здійснювати регулювання правовідносин між суб'єктами освітньої діяльності в процесі впливу на сферу освіти.

Організаційний механізм регулювання вищої освіти – послідовно й обґрунтовано застосовувана сукупність організаційно-системного, організаційно-адміністративного та організаційно-інформаційного аспектів. Особливостями організаційно-правового механізму державного регулювання трансформації вищої освіти є самостійний розвиток та інноваційна діяльність, що акцентовано в Законі України «Про вищу освіту», а саме: повна автономія ВНЗ, їх право самостійно розпоряджатися власними коштами, свобода у визначенні академічних стратегій і підходів.

Перспективними напрямками подальших досліджень ми вважаємо такі: 1) розглянути інші механізми державного регулювання трансформації вищої освіти (економічний, фінансовий, соціальний, мотиваційний); 2) виробити комплексний механізм державного регулювання вищої освіти в Україні.

Список використаних джерел

1. Крижко В. В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою : навч. посіб. [Електронний ресурс] / В. В. Крижко, І. О. Мамаєва. – К. : Освіта України, 2005. – Режим доступу: www.biblioteka.uz.ua/files/kniga.Doc.
2. Квієк М. Глобалізація і вища освіта / М. Квієк // Вища освіта. – 2001. – № 4–5. – С. 107–117.
3. Вахгитайн В.С. Обеспечение качества: Опыт стран ОЭСР / В.С. Вахгитайн, Т.А. Мешкова // Актуальные вопросы развития образования

в странах ОЭСР. – М., 2005. – 152 с.

4. Игнатьюк Н.А. Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве / Н.А. Игнатьюк // Журнал российского права. – 1999. – № 9. – С. 45–49.

5. Пронина В.С. Правовое регулирование органов исполнительной власти / В.С. Пронина // Журнал российского права. – 1998. – № 2. – С. 29–35.

6. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

7. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-ІІІ // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

8. Шаповал Р. Правове регулювання освіти в Україні [Електронний ресурс] / Р. Шаповал // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1110–1115. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11srvovu.pdf>.

9. Полонский В.М. Словарь по нятий и терминов по законодательству РФ / В.М. Полонский. – М. : Москов. ин-т развит. образов. систем. – 1995. – 58 с.

10. Зигало О.А. Сучасні тенденції розвитку освітньої політики в Україні [Електронний ресурс] / О.А. Зигало // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2. – 7 с. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2009_2/doc_pdf/Zygalo.pdf.

11. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – С. П. – Ст. 860.

УДК 351.82:338.439.5

Дудка О. І., здобувач, АМУ

**ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ**

У статті розглядається проблема формування інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки. Виявлено, що сучасні інформаційні технології стали невід'ємною частиною життя людини в усіх сферах його діяльності без винятку, у тому числі й економіці. Крім того, їх раціональне використання може суттєво змінити методологічний підхід до управління економічними системами. У роботі були розглянуті концептуальні положення щодо створення системи інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки, а також функції, які повинна вирішувати створювана система.

Ключові слова: *аграрний сектор, державне регулювання, інформаційне забезпечення, управління, функції.*

In the article considered the problem of formation of information support of state regulation of the agrarian sector of the economy. It was revealed that modern information technologies have become an integral part of human life in all spheres of its activities without exception, including the economy. In addition, their rational use can significantly change the methodological approach to the management of economic systems. The paper examined the conceptual provisions establishing a system of information support of state regulation of agrarian sector of economy, as well as functions that should solve the new system.

Keywords: *agricultural sector, government regulation, information provision, management, functions.*

Постановка проблеми. Сучасні інформаційні технології стали невід'ємною частиною життя людини в усіх сферах його діяльності без винятку, у тому числі й економіці. Їх раціональне використання може суттєво змінити методологічний підхід до управління економічними системами. Гостра необхідність вирішення завдань, пов'язаних з формуванням і ефективним використанням інформаційного ресурсу в управлінні аграрним виробництвом, стала невідворотною реальністю. У сучасному світі, на нашу думку, ефективно управління аграрним сектором без інформаційних технологій неможливо.

У зв'язку з цим необхідно знайти відповіді на такі питання:

- 1) який характер інформації?;
- 2) де і яким чином її можна отримати?;
- 3) як її використовувати?.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні аспекти зростання ролі інформаційного ресурсу, розвитку інформаційної інфраструктури аграрного сектору економіки та формування інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки висвітлено в роботах О.М. Бородіної, Л.Ю. Волощенко, Л.М. Васільєвої, М.А. Латиніна, Г.В. Ленівова, Т.О. Осташко та ін.

Постановка завдання. Ефективне управління аграрним сектором не можливе без формування інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки. З цією метою в роботі розглядається ряд концептуальних положень щодо створення такої системи і функцій, які повинна вирішувати створювана система.

Виклад основного матеріалу. Конкретний зміст питань залежить від цілей керованої системи, умов її діяльності, ресурсного наповнення й інтелектуального змісту.

Відповідь на перше питання має спиратися на показники досягнень економічної, біологічної, статистичної областей науки, що мають пряме або опосередковане відношення до аграрного виробництва. Оскільки інформація має відношення до цілого комплексу різних сфер наукової та практичної діяльності, необхідні зусилля фахівців різних галузей науки, озброєних інструментарієм, що дозволяє реалізувати їх інтелектуальний потенціал.

На формування і функціонування аграрної економічної системи і на її структуру безпосередній вплив здійснює зміст функцій управління, способи їх реалізації, їх розподіл, склад і співвідношення [3]. Ми розглядаємо функції управління з точки зору розвитку механізму управління аграрною економічною системою в умовах переходу управління на більш високий якісний рівень використання інтелектуального та інформаційного ресурсу, методів моделювання та сучасних інформаційних технологій з урахуванням особливостей сільськогосподарського виробництва. Ці процеси пов'язані з необхідністю певних змін складу, змісту і співвідношення функцій управління аграрною економічною системою.

В управлінні виділяють такі функції, як передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль, в яких принципово істотне значення має інформація, що вимагає організації інформаційної системи управління функціями якої є збір, первинна обробка, зберігання і передача інформації; контроль; аналіз; планування; прогнозування; організація та координація; оперативне керування; стимулювання і мотивація. Таким чином, функції управління являють собою складну систему інформаційних алгоритмів, яка несе відомості про керовану систему і зовнішнє середовище, що перетворює її в керуючу інформацію і доводить до виконавців та інших користувачів.

Функції управління поділяють на три групи, а саме:

- функції перетворення (і створення нової) інформації – аналіз, прогнозування, планування, оперативне управління, організація та координація, дослідження;

- функції обміну інформацією – передача інформації, навчання, стимулювання і мотивація;

- функції збору й обробки інформації – пошук, збір, первинна обробка, зберігання, актуалізація інформації.

Особлива роль у цій галузі управління відведена контролю, який у разі необхідності може забезпечити коригування раніше прийнятих рішень або ініціювати прийняття нових. Система контролю може і повинна служити своєчасному використанню та посиленню позитивних тенденцій, виявлятися на будь-якому рівні контролю, але в той же час контроль повинен бути розумним. Будь-який вид контролю може працювати ефективно при дотриманні стосовно нього таких вимог: цілеспрямованість, системність, своєчасність, незалежність від тиску з боку, результативність, максимальна простота і економічність. Найважливіші групи, які потребують безперервного контролю, це економічні, агробіологічні, трудові, екологічні, природні тощо [1].

Ефективним контроль є в тому випадку, якщо за ходом реалізації прийнятих рішень і умов їх виконання, а також за складними в ході цих заходів тенденціями, ведеться цілеспрямований моніторинг у всьому видовому розмаїтті, а саме: економічний моніторинг, агро-моніторинг, моніторинг землі, природних умов тощо. Навіть просте перерахування моніторингових операцій вказує на масштабність дій за охопленням усіх груп контрольованих показників. Тому ефективне здійснення контролю можливе лише з активним використанням сучасних інформаційних технологій поряд зі звичними традиційними методами, результати яких теж повинні бути внесені в інформаційні сховища.

Результати моніторингових операцій повинні служити керівництвом до подальших коригувальних дій. Специфікою моніторингу є те, що об'єктом коригування можуть бути умови, а також склад контрольованих показників, тобто завдання спостереження, класифікації й ідентифікації не можуть бути вирішені «раз і назавжди» навіть за умови сталості цілей і ресурсного обмеження керованої системи, а потребують вирішення при будь-якій зміні умов. При цьому всі важливі проміжні етапи реалізації функції контролю фіксуються в інформаційному блоці з перспективою можливого використання їх результатів в якійсь галузі, наприклад, у межах функції перетворення (прогнозний контроль) [2].

Функція аналізу спрямована на виявлення причин змін значень, заданих або нормативних параметрів у той чи інший бік, що визначають стан керованої системи на період проведення аналізу. Ситуації, які не отримали параметричного опису або описані частково, також повинні піддаватися аналізу, навіть якщо їх розвиток виходить за рамки припущень, позначених

у момент прийняття рішень.

Аналіз може мати поточний (плановий) характер або ж бути ініційованими (результатами проведеного прогнозування, контролю, розрахунково-аналітичної діяльності). Інформативним і ефективним аналіз може стати за умови раціонального використання комплексу планових, нормативних, облікових і звітних показників, що демонструють стан і розвиток керуючої системи та її зовнішнього середовища. Таким чином, виникає необхідність формування інформаційної бази, що забезпечує вектор напрямку аналізу.

Аналіз правового регулювання здійснює аналіз діяльності правової сфери на державному і регіональному рівнях з позицій вивчення ступеня її впливу на діяльність керованої агроекономічної системи. З цієї ж точки зору необхідно на державному та регіональному рівнях аналізувати політичні процеси, які відбуваються в суспільстві, у тому числі наміри і дії владних структур [5].

Функція планування покликана визначати можливі шляхи досягнення мети, знижуючи і долаючи неточності та невизначеності щодо структури, функцій і законів існування й розвитку керованої системи. Реалізація функцій планування включає два основні варіанти: стратегічне або перспективне планування – постановка і обґрунтування цілей, і тактичне планування – вибір оптимального напрямку для досягнення поставлених цілей, воно може мати як довгостроковий, так і поточний характер.

Аналіз в управлінні економічною інформацією носить характер прогнозу і в силу рекомендаційного характеру надає економічним суб'єктам право вільного прийняття рішень. Важко переоцінити роль індикативного планування (на всіх рівнях), тому що воно дає можливість товаровиробникам орієнтуватися у всіх напрямках. Система управління агроекономічною системою має ієрархічну структуру, та індикативне планування дозволяє, контролюючи підсистеми нижчих рівнів та встановлюючи рамки їх діяльності, залишати за ними право на певну свободу на вибір шляхів досягнення поставлених цілей і використовуваних методів, тим самим сприяючи децентралізації управління. З урахуванням особливостей розвитку процесів ринкової економіки, можливих ризиків аграрного виробництва це сприяє підвищенню гнучкості управління.

Сукупність дій і процедур, які складають процес планування – дослідження, аналіз, оптимізація, прогнозування тощо – спрямована на вибір шляхів досягнення поставленої перед системою завдання. Використання системного підходу в плануванні на базі моделювання із залученням сучасних інформаційних технологій дозволяють робити такі шляхи оптимальними. Ринкові закони в економіці не тільки не заперечують планування, а й активно вводять його в виробничі системи. Це дозволяє уникнути економічних втрат і домогтися ділового успіху, що підтверджує як вітчизняний, так і світовий досвід.

У процесах планування аграрного виробництва мають ураховуватися

екологічні аспекти, що включають у себе заходи, що дозволяють мінімізувати збиток від використання невідновних ресурсів, з одного боку, і контроль над вмістом у продукції шкідливих для здоров'я населення речовин, з другого боку. Для цього необхідно дотримання санітарно-гігієнічних норм і посилення відповідних вимог до продукції, що виробляється.

Природно-кліматичні умови України вимагають високих витрат енергоресурсів, що також не може не позначатися на підсумкових економічних показниках економічної діяльності.

У процесах планування повинні знаходити відображення вимоги, продиктовані практикою використання інтенсивних технологій вирощування сільськогосподарських культур, що дозволяє домогтися забезпечення оптимальної реалізації біологічного потенціалу різних видів рослин. При цьому важливою умовою є окупність витрат за рахунок підвищення продуктивності праці та врожайності вирощуваних культур [4].

Таким чином, активне планування націлене на використання адаптаційних механізмів за допомогою врахування природних економічних і соціально-економічних чинників.

Функція прогнозування спрямована на зниження невизначеності функціонування керованої системи в перспективі, причому поширення цієї функції не обмежується внутрішніми параметрами аграрного сектору, але і поширюється на основні показники зовнішнього середовища. Багато вчених вважають помилковим виділення функції прогнозування як самостійну, а схильні ототожнювати її з плануванням, насправді, вона дуже тісно пов'язана з іншими функціями (контроль, аналіз, планування тощо) і з цим пов'язана доцільність використання методів прогнозування в реалізації інших функцій, найчастіше функцій аналізу і планування. Прямо чи опосередковано прогнозування повинно охоплювати практично всю управлінську діяльність.

Важливою умовою ефективного функціонування керованої системи і досягнення нею поставлених цілей є її чітка організація, яка полягає у створенні з елементів системи організаційних структур, тобто у встановленні між підсистемами, а також зовнішнім середовищем, постійних і тимчасових зв'язків, розподіл ступеня відповідальності між підсистемами і всередині кожної підсистеми. Організаційна структура агроекономічної системи не встановлюється раз і назавжди одноразовим рішенням і тут вступає в дію функція координації, що забезпечує узгоджені дії всіх підсистем всередині керованої системи. Функція координації спрямована на координацію діяльності підсистем, згладжування внутрішніх конфліктів між підсистемами і сприяє підпорядкування приватних цілей більш масштабним.

Функції стимулювання і мотивації спрямовані на створення умов на виробництві для реалізації трудового потенціалу персоналу, зацікавленості в якісному виконанні своїх трудових обов'язків, активної участі у виробничому процесі, підтримки факторів, що впливають на економічну діяльність, таких, як здоров'я, освіта, професіоналізм. На тлі досягнень науково-

технічного прогресу зростає інтелектуалізація виробництва і це диктує необхідність реалізації інтелектуальної складової трудового потенціалу аграрного сектору. Саме це є основним завданням стимулювання та мотивації.

Для успішного втілення в життя функції стимулювання існує ряд прийомів і підходів, зокрема адміністративних, моральних, економічних, психологічних. Як показує історичний досвід, самою непродуктивною є організація праці, заснована на примусі. Серйозний напрямок стимулювання і мотивації праці сільського населення. До числа важливих чинників мотивації праці сільського трудівника відноситься розвиток соціальної інфраструктури на селі, яка на сьогоднішній день значно поступається аналогічній у промисловій сфері. У зв'язку з цим на першому місці виступають питання забезпечення якісної освіти для дітей і медичного обслуговування на селі. Соціальне благополуччя прямо створює умови для зацікавленості працівника в результатах своєї праці, творчого підходу до мінливих ситуацій аграрного виробництва.

Таким чином, реалізація функції стимулювання та мотивації в аграрному секторі повинна носити цілеспрямований, систематичний і перманентний характер з обов'язковим урахуванням особливостей аграрного виробництва, регіональних умов і місцевих традицій.

Висновки. Отже, з наведеного аналізу стає очевидним, що подальше ефективне управління аграрним сектором убачається в діяльному формуванні та використанні інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки. З цією метою в роботі були розглянуті концептуальні положення щодо створення такої системи та функції, які повинна вирішувати створювана система.

Список використаних джерел

1. Васільєва Л. М. Формування інноваційно орієнтованої системи управління аграрним сектором [Електронний ресурс] / Л. М. Васільєва // Публічне адміністрування: теорія та практика: електрон. зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу до журн. : www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html.

2. Бородіна О. М. Державне сприяння розвитку аграрного сектору економіки: виклики часу / О. М. Бородіна // Економіка та держава. – 2006. – № 5. – С. 8–11.

3. Концепція реформування управління аграрним сектором. Проект / П. Т. Саблук, В. П. Ситник, Ю. Я. Лузан та ін. – К. : ННЦ ІАЕ, 2004. – 46 с.

4. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.

5. Осташко Т.О. Внутрішній агропродовольчий ринок України в умовах СОТ / Т.О. Осташко, Л.Ю. Волощенко, Г.В. Ленінова ; відп. ред. В.О. Точилі ; НАН України ; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 208 с.

СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано стан правового забезпечення функціонування державної екологічної політики в Україні.

Ключові слова: державна політика, правове забезпечення, екологічна безпека.

The legal framework of environmental of the state ecological policy in Ukraine is analyzed in the article.

Keywords: state policy, legal framework, ecological safety.

Постановка проблеми. Сьогодні для України актуальною є реалізація концептуальних підходів сталого розвитку як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях. У цьому контексті постає питання оновлення правової бази щодо створення моделі державного управління стійкістю соціально-економічних систем. Це можливо зробити, насамперед, за допомогою комплексного дослідження наукових і правових засад такого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем публічного управління складними територіальними, соціальними системами, а також їх функціонування в контексті екологічної безпеки присвячені розвідки В. Андронova, О. Веклич, Д. Ветвицького, С. Домбровської, І. Драгана, О. Лазора, О. Мордвінова, Є. Карташова, Т. Князевої, С. Майстра, Г. Сєрова, М. Шапочки, В. Шевчук, Л. Якушенко та ін. Водночас можемо констатувати, що науковому визначенню принципів і правових засад державного управління еколого орієнтованого розвитку соціально-економічних систем наразі бракує системності.

Постановка завдання. Отже, метою дослідження є аналіз стану правового забезпечення реалізації державної екологічної політики з метою наукової аргументації напрямків його вдосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу. 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 права людини на безпечне довкілля, та визначено коло її екологічних прав та обов'язків.

Розуміння змісту нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства

дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем та протиріч в цій сфері державного управління.

Основою екологічного права нашої держави є Конституція України, Земельний (1992 р.), Лісовий (1994 р.), Водний (1995 р.) кодекси та Кодекс про надра (1994 р.), Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), “Про тваринний світ” (1993 р.), “Про екологічну експертизу” (1995 р.), “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (1995 р.), “Про поводження з радіоактивними відходами” (1995 р.), “Про відходи” (1998 р.), “Про рослинний світ” (1999 р.) “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру” і “Про об’єкти підвищеної небезпеки” (2000 р.) [3] та підзаконні нормативно-правові акти загальнодержавного значення в сфері охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів. Вони також розмежовують повноваження між центральними та регіональними органами державної влади, дія яких спрямована на формування та реалізацію державної екологічної політики та досягнення необхідного рівня екологічної безпеки. Тому доцільно здійснити більш детальний аналіз нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики України.

Екологічне законодавство України почало формуватися в 1990 р. після ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У розділі цієї Декларації «Екологічна безпека» проголошено право України самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на її території та порядок використання природних ресурсів [3].

У 1991 р. Верховна Рада України прийняла перший екологічний закон «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначив правові, економічні і соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища на користь нинішнього і майбутніх поколінь [2]. У преамбулі та статті 1 цього Закону сформульована мета і завдання екологічного законодавства, що передбачають проведення такої екологічної політики, яка була б спрямована на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативної дії, обумовленої забрудненням довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів. Сприяти досягненню цієї мети покликане екологічне законодавство, до завдань якого належать регулювання суспільних відносин, пов'язаних з об'єктами правової охорони, до яких відносяться всі компоненти навколишнього природного середовища і вся сукупність природних ресурсів [там само]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є рамковим законом, на основі якого почалася розробка екологічного законодавства держави, структура якого включає загальні

положення і принципи про екологічну безпеку [8].

Безперечно, основні норми екологічного законодавства закріплені в Конституції України, прийнятій у 1996 р. З усього масиву статей Основного Закону України лише 15 статей (3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142) мають відношення до охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. У них закріплені основні екологічні права і обов'язки громадян, сформульовані повноваження законодавчої та виконавчої гілок державного управління [4]. Норми Конституції України сформульовані в загальних термінах, а саме: «забезпечення екологічної безпеки», «підтримка екологічної рівноваги», «неспричинення шкоди довкіллю». Разом з тим, Основний Закон України [там само] чітко декларує, що досягнення цієї мети можливо тільки шляхом запобігання або мінімізації будь-яких негативних дій людини на навколишнє природне середовище.

Ієрархію нормативно-правових актів в екологічній сфері України можна представити в такому вигляді: 1) міжнародні конвенції і угоди, прийняті Верховною Радою України; 2) закони України; 3) підзаконні акти Верховної Ради України; 4) укази Президента України; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 6) загальнообов'язкові акти Міністерства екології та природних ресурсів, інших міністерств і відомств; 7) відомчі акти органів державного управління [8].

Державна екологічна політика в Україні забезпечується також еколого-правовими нормами інших галузей законодавства, зокрема цивільного, адміністративного, кримінального та ін., які визначають підстави й особливості притягнення винних осіб до дисциплінарної, адміністративної, майнової та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення залежно від вини, екологічного ризику, ступеню суспільної і екологічної небезпеки дій фізичних і юридичних осіб.

Позитивним кроком можна вважати прийняття, по-перше, у 2004 р. Закону України «Про екологічний аудит», який визначає екологічний аудит одним з пріоритетних напрямів державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, а також використання старих та введення в дію нових стандартів (ДСТУ, ISO, системи екологічного управління) [5]. А по-друге, у 2007 р. Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1376). Вона має за мету забезпечення ефективності функціонування та розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища; надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та населенню своєчасної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища; підвищення рівня екологічних знань громадян; створення єдиної мережі спостережень; технічне переоснащення й удосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу; узгодження елементів ін-

формаційних технологій, які використовують суб'єкти такої системи [6].

З моменту прийняття Порядку денного на XXI ст. пройшло багато часу, і Україна спромоглася підготувати національну стратегію збалансованого розвитку лише в 2015 р. Стратегія сталого розвитку «Україна –2020» [10] є важливою складовою державної екологічної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища. Основними складовими сталого розвитку визначені соціальна, економічна й екологічна сфери. Однак вимушена першочерговість чинників економічного зростання відсунула на задній план урахування в політиці України взагалі і цій Стратегії зокрема принципів збалансованого еколого орієнтованого розвитку.

Варто відзначити, що в Україні було розроблено і прийнято низку інших правових документів, спрямованих на реалізацію принципів збалансованого розвитку, а саме: 1) Концепцію збалансованого (сталого) розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року (наказ Мінагрополітики України від 20 серпня 2003 року № 280); 2) Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р) тощо [5]. На початку 2011 р. в Україні набрав чинності також Закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. Згідно із ним метою державної екологічної політики є збереження та відновлення екосистеми на всій території України, що необхідна для гармонічного існування живої і неживої природи, досягнення рівноваги використання природних ресурсів, їх відновлення та розвитку суспільства, а також гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення [1]. Серед основних принципів національної екологічної політики вказані такі:

– посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;

– урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень та розробленні документів, які містять політичні та / або програмні заходи державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;

– міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;

– державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [9].

Механізм реалізації цієї Стратегії конкретизовано в Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища (далі – НПД), де затверджено заходи поетапного досягнення стабілізації і поліпшення стану довкілля України, забезпечення безпечного та комфортного середовища для життя та здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої

системи природокористування.

НПД установлює строки, відповідальність, джерела й обсяги фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на досягнення цілей нової екологічної Стратегії України. Цінність і унікальність НПД для України полягає також в тому, що він є першим документом такого рівня, який було заплановано, створено і затверджено згідно з усіма європейськими стандартами. Затвердження Урядом НПД відкриває шлях для отримання бюджетної підтримки ЄС, спрямований на оздоровлення екологічної ситуації в Україні. У цілому, до 2014 року бюджет України додатково отримає від ЄС близько 410 млн. грн. У рамках реалізації НПД також передбачено отримання суттєвої міжнародної технічної допомоги. При цьому головним джерелом фінансування НПД є Державний бюджет України, а також Державний фонд охорони навколишнього природного середовища України. Упродовж найближчих 5-и років у межах НПД передбачена реалізація природоохоронних заходів за такими напрямками: 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екобезпеки; 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; 4) інтеграція екополітики та вдосконалення інтегрованого екоуправління; 5) припинення втрат біо- та ландшафтного різноманіття та формування екомережі; 6) забезпечення екозбалансованого використання природних ресурсів; 7) удосконалення регіональної екополітики [5].

Стратегічною метою національної екологічної політики згідно з НПД є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом поетапного досягнення її цілей гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Цілями національної екологічної політики визнані такі: 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; 5) припинення втрат біотичного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; 6) забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів; 7) удосконалення регіональної екологічної політики.

Згідно з НПД основними принципами національної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів є такі: 1) паритетність економічної, екологічної та соціальної складових сталого розвитку; 2) урахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень; 3) міжсекторальне партнерство та залучення всіх заінтересованих сторін; 4) запобігання негативних впливів на довкілля на здоров'я людини на основі комплексного аналізу та передбачення ризиків, ґрунтованих на результатах державної екологічної експерти-

зи та державного моніторингу навколишнього природного середовища; 5) забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; 6) відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; 7) участь громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики; 8) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; 9) пріоритетність принципів «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»; 10) відповідальність органів виконавчої влади за доступність і достовірність офіційної екологічної інформації [5].

На Мінприроди покладено функції з методичного керівництва та координації реалізації Стратегії та НПД на загальнодержавному рівні, на рівні секторів (галузей) народного господарства, а також на місцевому рівні.

З метою досягнення позитивних результатів від упровадження НПД та інших регуляторних актів, підвищення ефективності державної регуляторної політики й одержання зауважень і пропозицій громадськості, на офіційному сайті Мінприроди створено окрему постійно діючу рубрику «Громадське обговорення». У Мінприроди забезпечено роботу Громадської приймальні, яка створена також із метою забезпечення реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації» [там само].

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України є державні цільові програми. Так, у перелік на 2012 р. було внесено біля 100 програм для різних Міністерств та відомств. Серед найбільш важливих за десятирічний період, насамперед, варто назвати Загальнодержавну програму «Питна вода України на 2006-2020 роки»; Комплексну програму ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України; Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища; Державну цільову програму комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету; Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами; Програму припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки тощо [там само]. Слід, проте, зауважити, що значна кількість указаних програм носить декларативний характер, які не фінансуються на належному рівні.

Висновки. Отже, екологічне законодавство – одночасно продукт й основна форма закріплення державної екологічної політики. Тому актуальним та вкрай необхідним є вдосконалення сучасної державної екологічної політики України, а саме: цілеспрямоване формування нового екологічного законодавства, яке буде відповідати існуючим викликам сьогодення. Оскі-

льки саме зараз формуються принципово нові для України геополітичні, соціально-економічні, правові та екологічні умови подальшого розвитку міжнародної спільноти, до яких наша держава поки що не адаптована. Тим більше, що в системі екологічного законодавства України дотепер відсутні законодавчі акти та правові норми, які було прийнято в розвинутих державах ще кілька десятиліть тому.

На жаль, закони, що приймаються в екологічній сфері України, є недосконалыми, більшою мірою декларативними, характеризуються нечітким і непрозорим механізмом державного регулювання відповідних процедур (екологічне нормування, ліцензування та ін.), відсутністю дієвих інструментів реалізації нормативних вимог. Відтак, до головних завдань формування державної екологічної політики України в сучасних умовах варто віднести створення нової системи екологічного законодавства й екологізації кримінального, адміністративного, цивільного та ін. законодавства, а також формування державного механізму забезпечення реалізації правових екологічних вимог і їх імплементація до екозаконів Європи та інших розвинутих країн світу.

Список використаних джерел

1. В Україні набув чинності закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newslineshow/v-ukraine-vstupil-v-silu-zakon-o-strategii-gosudarstvennoy-09022011154000>.

2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища / Верховна Рада УРСР ; Закон від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

3. Заржицький О.С. Концепція регіональної екополітики в Україні: якою їй бути / О.С. Заржицький // Право України. – 2001. – № 7. – С. 70–74.

4. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381–418.

5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. – К. : Центр еколог. освіти та інформ., 2011. – 254 с.

6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.

7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2013. – 268 с.

8. Островерх О. О. Природоохоронне законодавство та охорона праці: конспект лекцій / О. О. Островерх, Т. М. Ковалевська. – Х. : НУЦЗУ, 2011. – 162 с.

9. Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/8328>.

10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Твердохліб О. С., к. держ. упр., НАДУ

ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання державної інформаційної політики та інституційного середовища її формування й реалізації. Показано, що стрімкий та невпинний розвиток інформаційної сфери перетворив її на невід'ємну складову політико-економічної системи сучасної України. Актуалізовано проблему вдосконалення інституційного підходу в системі державного управління цією сферою щодо наукового переосмислення сутності та ролі відповідних процесів і явищ.

Ключові слова: інформаційна політика держави, інституціоналізація інформаційної сфери, інформаційні процеси в державному управлінні, інституційне середовище, управління інформаційною сферою держави.

The subject of state information policy and institutional environment of its forming and realization is considered. It is shown that rash and persistent development of information sphere transformed it into essential part of the politically-economical system of modern Ukraine. The problem of institutional approach improvement in the system of public administration in this sphere concerning deeper scientific understanding of corresponding processes' as well as phenomena's essence and role is actualized.

Keywords: information policy of the state, institutionalization of information sphere, information processes in public administration, institutional environment, state's information sphere management.

Постановка проблеми. Сучасний етап світового розвитку характеризується невпинним і стрімким удосконаленням інформаційної сфери, що вже перетворилася на невід'ємну складову політико-економічної системи суспільства, будучи при цьому соціально значущою і затребуваною. Вітчизняна модель інституційного середовища державної інформаційної політики, що сформувалася упродовж років незалежності України, в сучасних умовах не повною мірою відповідає новим вимогам та викликам і не може забезпечити відповідного соціоекономічного ефекту. Виняткова потреба в подальшому розвитку та вдосконаленню інституційного середовища формування й реалізації інформаційної політики в Україні актуалізує проблему наукового переосмислення сутності та ролі цих процесів і явищ в системі державно-управлінських відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті порушеного питання варто наголосити на недостатній кількості спеціальних досліджень з означеної проблематики. У наукових розвідках і публікаціях воно висвітлюється досить фрагментарно або ж дослідники більш ґрунтовно зупиняються на вивченні галузевої специфіки. У вітчизняному науковому дискурсі з урахуванням специфіки пропонованого дослідження на увагу за-

слугують наукові публікації С. Ф. Джерджа [2], В. М. Дрешпака [3, 4,5], О. С. Зозулі [6], В. О. Ільганаєвої [7], І. В. Литовченко [8], Ю. В. Нестеряка [9], А. І. Семенченка, А. В. Журавльова [10], В. Ю. Степанова [11] та ін.

Постановка завдання. Метою пропонованої статті є наукове переосмислення інституційного середовища формування та реалізації інформаційної політики в сучасних умовах розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняна практика формування й реалізації державної інформаційної політики протягом тривалого часу поступального розвитку українського суспільства зазнавала і зазнає значних перетворень і трансформацій, у зв'язку з чим особливо актуальним постає питання її інституційного забезпечення. З урахуванням цього доцільним видається наголосити на тому, що сучасне наукове середовище в цілому характеризується тим, що професійні дискурси, наукові розробки, розвідки та дослідження різних сфер інформаційної діяльності в суспільстві у світовому масштабі досить часто перетинаються, наштовхуються на ті ж самі прояви процесів і результатів, оперують домінуючими поняттями змінних та констант щодо тих самих об'єктів, однак наповнюють їх своїм специфічним змістом, розширюючи таким чином горизонтальну поверхню наукової рефлексії [7, с. 149].

Традиційно інформаційну функцію державного управління відносять до допоміжних і, як правило, вона сприймається як щось апріорі існуюче, наявне, своєрідна даність. Однак події останніх років доводять протилежне, адже досить яскраво свідчать, що інформація у сфері управління потребує належного поводження, чіткої та правильної інтерпретації, подання і трактування, адекватного контролювання тощо, що, на нашу думку, вимагає відповідного інституційного оформлення.

Разом із тим, зауважимо, що на сьогодні в Україні, на думку дослідників інформаційної сфери, наявна низка проявів організаційно-технологічних та організаційно-методологічних недоліків, які, виходячи із сучасних реалій, значною мірою визначають характер і зміст державної інформаційної політики в нашій державі. Зокрема В.Ю.Степанов зазначає, що в її інституційному середовищі чітко не визначено органів, які її формують та здійснюють координацію між її суб'єктами; також не визначено способів міжсуб'єктної взаємодії, механізмів моніторингу і контролю ефективності реалізації цієї політики, технологій, методології та механізмів її формування, змісту відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку, механізмів зворотного зв'язку між її суб'єктами та об'єктами, способи оцінки якості та критерії ефективності її реалізації тощо [11, с. 233–234].

Такі наслідки, на нашу думку, зумовлені недостатньою увагою та, ймовірно, певною недооцінкою інформаційного чинника в сучасній системі державного управління України. Враховуючи вище описаний стан справ у інформаційній сфері, спробуємо окреслити інституційне середовище формування та реалізації інформаційної політики нашої держави.

Розглядаючи будь-яке поняття, важливо, на нашу думку, чітко визначи-

ти його змістовне наповнення з метою уникнення непорозумінь та неправильного трактування. З урахуванням цього звернімося до “Енциклопедії державного управління”, виходячи із трактування дефініції з якої нам стає очевидно, що інституціоналізація вважається процесом “формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, а також результат процесу, в межах якого досягаються об’єктивізація державного управління і його ефективне функціонування. У результаті формується інституційне середовище – сукупність фундаментальних політичних, економічних, правових та соціальних правил і норм, які визначають рамкові умови розвитку різних сфер суспільної життєдіяльності. Інституціоналізація забезпечує закріплення базових рамкових умов формування як окремих складових системи державного управління, так і взаємозв’язків між ними” [1].

Розглядаючи шлях становлення й розвитку державної інформаційної політики за період незалежності України, В.М.Дрешпак виокремлює п’ять базових періодів, беручи за основу запропонованої класифікації три основних аспекти: розвиток національного законодавства як правової основи цієї державної політики, структуру та зміст діяльності суб’єкта управління у цій сфері, стан та основні зміни об’єкта управління – інформаційної сфери України [05, с. 6;4, с. 4;3, с. 43], що, на нашу думку, досить детально характеризують стан справ у визначених хронологічних межах і можуть розглядатися як періоди поетапної інституціоналізації інформаційної сфери сучасної України.

Варто зауважити, що як у сучасному науковому дискурсі з державно-управлінської проблематики, так і у практиці державного управління наявні досить різні підходи до розуміння суті державної інформаційної політики, її складових та основних напрямів. Так, до прикладу, Ю.В.Нестеряк пропонує власне бачення загальної моделі інформаційної політики держави в умовах розвитку інформаційного суспільства, в якій основну увагу акцентовано на суспільній підпорядкованості засобів масової комунікації, що мають виконувати притаманні їм функції. Роль держави в цьому процесі, на думку автора, повинна полягати не в прямому регулюванні їхньої діяльності, а в забезпеченні інформаційних прав та свобод особистості, громади і суспільства [9, с. 76–77]. Важливість цієї тези підтверджується й тим, що поява новітніх інформаційно-комунікаційних технологій сприяла перетворенню інформації як такої в механізм інституціонального процесу; його результатом, зокрема, повинні стати нові правила, зразки та норми поведінки, що регулюють діяльність нового соціального інституту, структурних утворень, типів зв’язків і відносин, ціннісних орієнтацій, потреб та засобів для їх задоволення [8, с. 33].

Описаний вище підхід щодо різнорідного тлумачення державної інформаційної політики, своєю чергою, в інституційному плані спричинює появу й функціонування в системі органів державного управління сучасної України низки державних інституцій, що здійснюють державне регулювання та управляють окремими, подекуди дуже специфічними сферами цього напря-

му державної політики. Наукові дослідження попередників свідчать про безперервний динамічний процес зміни як суб'єктів, так і об'єктів державного управління в цій предметній сфері. Процеси змін і перетворень, інколи трансформацій та оптимізацій структури системи державного управління в інформаційній галузі відбуваються внаслідок зміни структури інформаційної сфери в цілому, виникнення та розмежування відповідних функцій у цій галузі.

Разом із тим, дослідниками інформаційної сфери А.І. Семенченком та А.В. Журавльовим наголошується на необхідності забезпечення на законодавчому рівні чіткого розподілу повноважень між органами державної влади з метою запобігання дублюванню їх функцій, уникнення конкуренції між ними та розпорошення зусиль і ресурсів у цій сфері. На практиці натомість відбуваються зворотні процеси – посилення конкуренції між органами державної влади за повноваження, децентралізація управління та розпорошення відповідних функцій головного суб'єкта управління серед інших органів державної влади, втрата ефективності управління та контролю в цій сфері [10]. Неодноразово наголошується і на недосконалості правового, інституційного та науково-методичного забезпечення державної інформаційної політики в умовах сучасного поступального розвитку нашої держави [6, с. 147].

Контент-аналіз положень органів державної законодавчої й виконавчої влади, інших державних органів і установ на предмет їхніх функціональних повноважень лише підтверджує попередню тезу. Так, на сьогодні в Україні державне регулювання і управління інформаційною сферою здійснюється за такими основними напрямками і такими суб'єктами:

законодавча гілка влади:

– визначення державної політики у сфері інформації та інформаційної безпеки, забезпечення свободи слова, права громадян на інформацію, регламентація діяльності засобів масової інформації та Інтернет, рекламної діяльності в Україні: Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики;

– визначення державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, електронного урядування, документообігу та цифрового підпису, електронних інформаційних ресурсів, поштового зв'язку, телекомунікацій, програмування, кібербезпеки, технічного та криптографічного захисту інформації, використання радіочастотного ресурсу України: Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та зв'язку;

виконавча гілка влади:

– забезпечення інформаційного суверенітету України, поширення суспільно важливої інформації, забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів: Міністерство інформаційної політики України;

– регламентація діяльності друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств, формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства, створення і функціонування державної системи страхового фонду документації: Міністерство юстиції України;

– формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, державної мовної політики, кінематографії: Міністерство культури України;

– державне регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації;

– регулювання галузі телерадіомовлення: Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;

– формування та реалізація державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах: Державний комітет телебачення і радіомовлення України;

– реалізація державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства: Державне агентство з питань електронного урядування України;

– формування та реалізація державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України: Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;

– реалізація державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації: Державна архівна служба України;

– реалізація державної політики у сфері статистики: Державна служба статистики України;

– забезпечення інформаційної безпеки, захисту національного інформаційного простору: Служба безпеки України, Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України;

– здійснення розвідувальної діяльності, зокрема в інформаційній сфері: Служба зовнішньої розвідки України.

Окрім того слід враховувати й те, що в органах державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях сформовано структурні підрозділи, які відповідають за реалізацію інформаційної політики за всіма вище переліченими напрямками, або певною їх частиною. Вони також становлять невід'ємну складову інституційного середовища формування й реалізації державної інформаційної політики України. Адже сучасна інформаційна політика держави покликана і спрямована на формування громадської думки щодо усвідомлення необхідності здійснення реформ в усіх сферах соціоекономічного розвитку, виявлення причин та усвідомлення наслідків ухвалення тих чи інших політичних рішень; на сьогодні особливої важливості набуває надання точної, об'єктивної, перевіреної інформації та раціональних, прозорих висновків [02, с. 1] щодо будь-яких питань подальшого поступаль-

ного розвитку нашої держави, а також процесів демократизації та децентралізації тощо в умовах сучасних глобалізаційних змін.

Беззаперечним, на нашу думку є те, що власне держава є суб'єктом сучасної інформаційної політики, формування і реалізацію якої вона здійснює через досить громіздку систему державних інституцій за відповідними специфічними сферами, які, однак, багато в чому перетинаються, дублюються, подекуди взаємно впливають одне на одного. Інформація теоретиками і практиками розглядається сьогодні як один з найважливіших чинників налагодження демократичних відносин між державою та суспільством, а її недосконалість, неповнота чи загалом брак може загрожувати успішності демократичних перетворень та глобальних трансформацій як в межах окремо взятої країни, групи країн, так і в загальносвітовому масштабі. Стратегічною метою державної інформаційної політики України повинно стати забезпечення стабільного і поступального розвитку суспільних відносин, поетапне входження нашої держави до світового інформаційного співтовариства як повноправного його члена. Тому виважений підхід щодо налагодження чіткого функціонального розподілу та координації діяльності в інформаційній сфері України може стати основою продовження поступового утвердження її як демократичної, соціально-правової держави як в геополітичному, так і в геоеконічному аспектах її розвитку в сучасних трансформаційних умовах.

Висновки. Здійснене дослідження засвідчує, що становлення й подальший поступальний розвиток вітчизняної системи державного управління інформаційною сферою після здобуття незалежності України характеризувалися постійними динамічними змінами як суб'єктів, так і об'єктів державного управління цієї предметної сфери, що, у свою чергу, зумовлювало відповідні трансформації інституційної складової цієї системи. З огляду на викладене, до певної міри логічними видаються останні трансформаційні зміни інституційних засад вітчизняної системи державного управління інформаційною сферою, відповідно до яких завдання щодо забезпечення функціонування цієї системи покладено на низку органів державної законодавчої й виконавчої влади, інші органи державної влади різних рівнів. На сьогодні доводиться констатувати, що інституційне середовище формування та реалізації інформаційної політики в Україні представляє собою досить складну, розгалужену, подекуди навіть розпорошену багаторівневу систему, яка, з одного боку, характеризується єдиним загальним спрямуванням за функціональною ознакою, з іншого – розподіляється з урахуванням специфіки її складових на окремі сфери з визначенням певного суб'єкта державного регулювання, функціональні повноваження кожного з яких, однак, є досить широкими й інколи дублюють одне одного. Оптимальним за таких умов нами вважається уніфікований підхід, за якого максимально повинні виключатися такого роду прояви у вітчизняній системі державного управління інформаційною сферою в сучасних умовах розвитку України.

Список використаних джерел

1. Васіна А. Ю. Інституалізація у державному управлінні / А. Ю. Васіна // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Презид. України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методол. держ. упр. / наук.-ред. колег. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. – С. 202–204.
2. Джердж С. Ф. Інституціоналізація інформаційної політики України в сфері євроатлантичного співробітництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук : спец. 23.00.02 “Політ. ін-ти та процеси” / С. Ф. Джердж ; НПУ ім. М. П. Драгоманова. – К., 2011. – 20 с.
3. Дрешпак В. М. Концептуальні основи періодизації державної інформаційної політики України / В. М. Дрешпак // Аспекти публічного управління = Public administration aspects. – Дніпропетровськ, 2013. – № 2 (2). – С. 41–47.
4. Дрешпак В. Періоди розвитку державної інформаційної політики України: зміст і хронологічні межі / В. Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1 (20). – С. 3–14.
5. Дрешпак В. Становлення державної інформаційної політики України: зміст і хронологічні межі основних періодів / В. Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 3–13.
6. Зозуля О. С. Інституційна система державного управління інформаційною безпекою України: сучасний стан та шляхи удосконалення // О. С. Зозуля // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 6. – С. 147–153.
7. Ільганаєва В. Інституалізація соціально-комунікаційної сфери суспільства / В. Ільганаєва // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації : укр. наук. журн. – 2008. – № 1–2. – С. 148–153.
8. Литовченко І. В. Основні тенденції інституціоналізації інформаційно-комунікаційного середовища сучасного суспільства / І. В. Литовченко // Вісник Національного авіаційного університету : зб. наук. праць. – К. : НАУ, 2014. – Вип. 1. – С. 30–34. – (Серія “Соціологія. Політологія”).
9. Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. В. Нестеряк. – К. : НАДУ, 2014. – 292 с.
10. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко, А. В. Журавльов // Державне управління: теорія та практика : електр. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу до журн. : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Semenchenko.pdf.
11. Степанов В. Ю. Державна інформаційна політика: проблеми та перспективи : монографія / В. Ю. Степанов. – Х. : Вид-во ТОВ “С.А.М.”, 2011. – 548 с.

УДК 354:37.088.2

Губенко А. О., здобувач, НУЦЗУ

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИХОВНО-ОСВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ

У статті розглянуто проблеми вдосконалення державних механізмів реалізації виховно-освітніх технологій, спрямованих на підготовку фахівців нової формації, їх інтелектуальних досягнень, патріотів, які усвідомлюють нероздільність з країною, мають необхідний рівень вихованості в процесі професійної самореалізації.

Ключові слова: механізми державного управління, виховно-освітні технології, вища освіта.

In the article the problem of improving public mechanisms for implementing corrective and educational technologies aimed at training professionals new formations, their intellectual achievements patriots who understand the indivisibility of the country, have the required level of breeding in the process of self-realization.

Keywords: mechanisms of public administration, educational and technology education, higher education.

Постановка проблеми. У зв'язку з важливістю формування у випускників вищих навчальних закладів розуміння пріоритетності технологічної досконалості країни й інноваційної активності в кожній з галузей їх професійної діяльності, державне управління процесом розробки виховно-освітніх технологій відіграє роль своєї рідної лабораторії з розвитку в студентів здатності сприйняття нових позитивних рішень, формування й уміння висувати ідеї, відстоювати свої позиції, проводити різні освітні тренінги з персоналом, розробляти і впроваджувати концептуальні програми інвестицій, спрямовані на підготовку і перепідготовку кадрів управлінської галузі, виховання потреби в самоудосконаленні і самореалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Системно-порівняльний аналіз літературних джерел із досліджуваної теми показав, що питання, пов'язані з розробкою й удосконаленням інноваційних механізмів державного управління освітньо-виховною сферою у вищій школі, є недостатньо вивченими і вимагають подальшого уточнення і обґрунтування. Певний науковий і практичний інтерес в плані осмислення місця і ролі виховання в освітньому процесі представляють філософські і культурологічні ідеї, викладені в роботах [1; 4; 5; 6].

Результати досліджень, приведені в роботах [3; 7; 8; 9], свідчать про те, що здобуття вищої освіти припускає придбання випускником певного рівня

самостійності, у результаті якого студент може розвиватися відповідно до мотивів і потреб його внутрішнього світу, ставити завдання, виробляти принципи і методи досягнення поставленої мети.

Порівняльний аналіз наукових робіт цих та інших учених дозволив виявити протиріччя, властиві організації навчально-виховного процесу у вищій школі, уточнити граничні умови і засоби їх подолання і тим самим виявити проблему дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є проаналізувати напрями вдосконалення державних механізмів реалізації виховно-освітніх технологій.

Виклад основного матеріалу. Створюючи рекламно-просвітницький механізм економічного потенціалу країни з його складовими елементами за мірою їх значущості, науковці тим самим відкривають поле для осмислення пошуку і творчого збагачення учасників навчально-виховного процесу, як важливого чинника інтелектуального виховання студентської молоді і професорсько-викладацького складу з впровадження інноваційних і навчальних освітньо-виховних технологій у внз. У процесі осмислення цього завдання, студент знаходиться у виховному середовищі, в якому ідея патріотизму і бажання самореалізації не нав'язується ззовні "викладачем", "куратором", "керівником", а стає природним процесом творчого осмислення кожної з вирішуваних завдань в порівняннях і зіставленнях [10]. Системний взаємозв'язок рекламування економічного потенціалу, як чинника і "стабілізатора", віра в розвиток своєї країни і бажання брати участь в перетвореннях можуть базуватися на таких системообразуючих виховних орієнтирах:

1. Усвідомлення факту, що кожна країна світу має в розпорядженні національні багатствами, раціональне використання яких є невід'ємною частиною прогресу і динамічного розвитку.

2. Незалежно від наявних природних і інших видів багатств і розвинутої інфраструктури, провідною ланкою і базисним елементом прогресу у світі, є інтелектуальний потенціал країни, здатний на основі прогнозів і моделювання процесів розробити науково-обґрунтовані і економічно вигідні варіанти використання і розкриття економічних можливостей країни.

3. Констатація безперечного факту, що переважаючи більшість країн світу пройшли і проходять різні стадії криз, катаклізмів в період становлення своєї державності, розвитку і процвітання.

4. Усвідомлення факту і формування психологічного настрою на те, що розвиток само по собі не відбувається. Потрібні інноваційні ідеї і люди, що бажають шукати і знаходити науково обґрунтовані пропозиції і підходи раціонального використання кожного складового компонента економічного потенціалу країни.

5. Зовнішня допомога державі і країні не може бути нескінченною.

6. Усвідомлення згубності інтелектуальної еміграції.

7. Усвідомлення згубності недовіри до можливостей і потенціалу своєї країни. Наприклад, маючи в розпорядженні незначні природні ресурси, ви-

сока вченість громадян Японії перетворила її на один із стран-гігантів, що лідирують по інноваційних технологіях [2].

8. Уважати безперечним, що кожна людина здатна творчо мислити і висувати різні інноваційні ідеї, включаючи і ідеї з розкриття економічного потенціалу країни.

9. Окрім властивості критикувати і констатувати недоліки, у людини є й властивість мислити і пропонувати. Цей процес не є таким, що легко досягається і вимагає прояву вольової стійкості та цілеспрямованості.

10. Найціннішою якістю людини в умовах вільної конкуренції виступає не лише висловлювання ідеї, але й відстоювання своїх позицій і реальна участь у процесі впровадження висловлених ідей у життя.

11. Кожен напрям підготовки кадрів має безпосередній або непрямий зв'язок з осмисленням значущості складових елементів економічного потенціалу країни для вивчення і вироблення пропозицій. Кожен фахівець галузі по-своєму може сформулювати ці моделі, захистити і внести вклад до справи розвитку і прогресу своєї країни.

12. Визначити, що прояв почуття патріотизму не полягає лише в розучуванні Гімну і роз'ясненні сенсу Державного прапора країни. Кожне слово державного Гімну для патріота країни повинне стати символом самореалізації і бажання служити ідеалам нації і країни [7, с. 25].

13. Знання стану економічного потенціалу для кожного фахівця галузі повинне розглядатися не лише з позиції усвідомлення своєї приналежності до тієї або іншої країни, що має в розпорядженні певні ресурси, але і знанням творчої спадщини, що становить національну гордість і самобутність і ряд інших чинників, необхідних для осмислення самореалізації в житті.

Стосовно виховної цінності ідеї участі студентів в складанні і послідовному розміщенні умовних елементів економічного потенціалу, то воно полягає в основі аналізу кожного з цих чинників з тієї позиції, що студент живе в країні, де є величезні ресурси, використання яких може привести до прогресу і розвитку в умовах конкуренції на світовому ринку. При цьому задана також стратегічна ідея - виховання почуття патріотизму і національної гордості, засноване на наявних ресурсах і виробленні рекламно-освітнього модуля раціонального використання економічного потенціалу і вироблення інноваційних методів і технологій в сферах професійної діяльності. Істотний виховний ресурс має в розпорядженні розробку і впровадження інноваційних технологій на основі варіаційних і альтернативних методів презентації самостійних робіт у рамках вивчення кожної дисципліни, групи дисциплін, міжкафедральних зв'язків, спільних проектів між суміжними спеціальностями, дисциплінами і іншими сферами реалізації виховно-освітніх програм і технологій [4, с. 15]. Приймаючи за основу, що поняття "прогнозованості" і "результативності" можуть бути роз'яснені, як уявне конструювання майбутнього стану досягнення системного ефекту виховання в процесі навчання, а також змін, які можуть відбуватися в інтелектуаль-

них можливостях, здібностях, стосунках, ціннісних орієнтаціях та ін. особових якостях головних суб'єктів навчального процесу, то відзначимо, що для подальших досліджень, у цьому контексті нами були виділені такі завдання:

1. Визначення базисних принципів досягнення прогнозованості і результативності застосування виховно-освітніх технологій, приймаючи при цьому за основу цільові завдання і характерні ознаки узагальненої моделі студента і ефективної моделі випускника ВНЗ. При цьому властивості змінюються в часі заданих характеристик моделі обліку етапів професійного зростання студента у ВНЗ, представлення можливості вести "діалог" з моделлю, визначення досягнутого рівня, складання моделі саморозвитку і повернення до цього циклу самооцінки на кожному етапі навчання у ВНЗ.

2. Проведення розгорнутого аналізу поняття і суті логічного моделювання і дидактичних принципів реалізації освітньо-виховних технологій у ВНЗ, і на конкретних прикладах показати практичні методи осмислення студентами характерних ознак оцінки особових якостей прообразу фахівця в процесі складання і рішення інтелектуальних завдань у рамках освоєння різних дисциплін з обраною спеціальністю.

3. Приведений один з підходів інтелектуального, професійного і патріотичного виховання студентської молоді шляхом осмислення, обґрунтування і вироблення ними варіативних і альтернативних варіантів завдань, заснованих на реалізації рекламно-освітнього модуля економічного потенціалу країни. При цьому обґрунтовується актуальність постановки такого завдання і вказується важливість набуття досвіду роботи в процесі рекламування і конкурентної боротьби в реальній професійній діяльності [3].

4. Обґрунтовані дидактичні цілі і приведені особливості застосування виховно-освітніх технологій в реальній практиці у взаємозв'язку вибору інноваційних моделей навчання і досягнення при цьому таких основних параметрів:

а) системні ефекти варіативних виховно-освітніх технологій у контексті конкретної моделі навчання;

б) критерії прогнозованості і результативності діяльності студента, засновані на дидактичних цілях і принципах конкретної моделі навчання;

в) розробка прикладних альтернативних і варіативних навчальних завдань у взаємозв'язку дисциплін, на кожному етапі навчання за обраним фахом;

г) оцінка якості виконаних робіт, заснованих на принципах самопрезентації придбаного рівня компетентності.

Досягши вказаних цілей, тобто вироблення дидактичних принципів реалізації виховно-освітніх засобів організаційного механізму державного управління і забезпечення при цьому певного рівня прогнозованості і результативності навчально-виховного процесу, враховані вікові і інтелектуальні можливості студентської молоді, витікаючи з роботи Сапогової Є.Є., яка відмічає, що студенти в цьому віці (період від 18-20 до 30 років) можуть "...осмислено будувати майбутнє.", прагнути "...до особистої експансії.", придбати "професію і початок власного професійного і особистого життя", уміти

демонструвати "...рівень своїх соціальних досягнень", уміти вибудувувати "...системи особистих моральних, культурних, ділових цінностей" [6, с. 67].

Далі нами пропонується прийняти за основу, що розроблені узагальнені моделі не передбачають випуску "стандартизованих" фахівців галузі, а виконують лише ролі порівняльного модуля, що містить системну інформацію для порівняння, зіставлення і розробки різних програм саморозвитку і самоудосконалення. Отже, узагальнена модель студента і фахівця виключає представлення цих моделей як функціональних систем, оскільки кожен студент – майбутній випускник по-своєму унікальний і індивідуальний, має свій внутрішній світ, свої можливості, дотримується цінностей і визначає мотиви досягнення мети. Головна мета представлених моделей полягає в тому, щоб формувати у студентів навички самооцінки і саморегуляції, які, у результаті, призводять до системних ефектів самовиховання у ВНЗ.

Висновки. Таким чином, слід відмітити, що дуже важливим є формування у студентів уміння в складанні ефективної моделі фахівця "у своєму розумінні" і при цьому визначати найближчі і перспективні завдання самореалізації в житті; характеризувати особові якості у взаємодії, усвідомлювати збереження свого іміджу, іміджу підприємств, іміджу країни, яку він представляє. Щоб досягти цієї мети, у рамках реалізації виховно-освітніх технологій повинні передбачатися такі форми і методи професійного і інтелектуального загартування студентів, які могли б мати системні знання про характерні ознаки особових якостей, їх оцінку і "діагностику". Як показують результати, отримані нами, такі стратегічні завдання можуть бути досягнуті залученням студентів до складання різних творчих інтелектуальних завдань, спрямованих на формування у студента умінь пошуку відповідної термінології, осмислення кожного терміну і правильне застосування цього терміну у взаємозв'язку і взаємодоповненні особових характеристик прообразу майбутнього фахівця.

Список використаних джерел

1. Алексюк А. М. Педагогіка вищої освіти України. – К., 2002.
2. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры // Всемирная конференция по высшему образованию «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры». Париж (5-9 октября 1998 г.). – Душанбе : Национальная комиссия по делам ЮНЕСКО, 2000. – 33 с.
3. Губа А. В. Характеристика складових управлінської культури в освіті // Педагогіка і психологія. – 2008. – № 3–4.
4. Корсак К. В. Освіта, суспільство, людина в XXI столітті: Інтегрально-філософський аналіз. – К., 2005. – 23 с.
5. Кремень В. Освіта і наука України – інноваційні аспекти: стратегія, реалізація, результати. – К., 2005.
6. Карамушка Л. М. Психологія управління. – К., 2003.
7. Сиченко В.В. Механізми регулювання системи освіти : сучасний

стан та перспективи розвитку : монографія / В.В. Сиченко. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 400 с.

8. Управління вищими навчальними закладами : монографія / С. Салига, О. Яришко. – Запоріжжя : ЗЦНТІ, 2005. – 194 с.

9. Шоев Н.Н. Особенности реализации воспитательно-образовательных технологий с позиции достижения программно-целевых задач интеллектуального и профессионального воспитания студентов в вузе // Вестник Института предпринимательства и сервиса. – Вып. 13. – Душанбе, 2014. – С. 155–159.

10. Judy Cameron, Katherine M. Banko, and W. David Pierce. Pervasive Negative Effects of Rewards on Intrinsic Motivation: The Myth Continues // The behavior Analyst. University of Alberta. – 2005. – Vol. 24. – pp. 1–44.

УДК 331.108;65.01.005

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК,
Бублій М. П., к.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ*

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ

У статті досліджено основні теоретичні аспекти системи управління знаннями. Запропоновано, авторську систему управління знаннями, що складається з чотирьох підсистем таких, як формування, зберігання, поширення та підсистема використання знань. Визначено, її функції, структуру та етапи впровадження.

Ключові слова: *знання, інформація, управління знаннями, система управління знаннями, конкурентоспроможність, конкурентні переваги.*

In the article the basic theoretical aspects of knowledge management. The author offers the knowledge management system consists of four subsystems such as generation, storage, distribution, and subsystem knowledge. It describes the functions, structure and stages of implementation.

Keywords: *knowledge, information, knowledge management, knowledge management system, competitiveness, competitive advantage.*

Постановка проблеми. Процеси глобалізації, які відіграють зростаючу роль в економіці, чинять неоднозначний вплив на її розвиток. До позитивних сторін глобалізації можна віднести зростання торгівлі, інвестицій, туризму, комп'ютерних мереж та ін. Але існують і негативні сторони. Так, криза, що вразила фінансові ринки США, стала світовою кризою та значно вплинула на економіки практично всіх країн. Більшість вітчизняних органі-

зацій також відчули наслідки світової фінансової кризи. У сформованих умовах першочерговим завданням господарюючих суб'єктів стає виживання і збереження своїх стратегічних позицій на ринку.

Процеси глобалізації, інформатизації суспільства, а також вплив фінансової кризи призвели до того, що конкурентна боротьба між підприємствами вийшла на зовсім інший якісний рівень. Для того щоб відповідати новим вимогам, що пред'являються ринком, організація повинна володіти унікальними конкурентними перевагами, що забезпечують лідерство в конкурентній боротьбі. Саме знання є цією унікальною перевагою, що впливає на конкурентоспроможність особистості, господарюючого суб'єкта, суспільства і економіки країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління знаннями в організації та на підприємствах, присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад управління знаннями в організації займалися такі дослідники, Л. Батенко, М. Берколайко, У. Гузар, І. Карлсон, М. Кастеллс, О. Куклін, Б. Мільнер, А. Наливайко, Н. Смолінська, та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що в дослідженнях українських та і зарубіжних фахівців розкриваються теоретичні та практичні результати в області вивчення управління знаннями як фактору підвищення конкурентоспроможності організації однак існуючі уявлення, методологічні підходи вимагають перегляду в рамках системної парадигми стосовно до вітчизняних умов, чим і пояснюється актуальність теми дослідження.

Постановка завдання. Ціллю даної статті є розвиток теоретичних аспектів управління знаннями як фактору підвищення конкурентоспроможності організації, визначення функцій, структури та етапів впровадження системи управління знаннями, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Логічним представляється почати зі специфікації ключового для даного дослідження поняття «знання». Перш за все, знання – це результат пізнання, тобто когнітивного освоєння об'єктивної дійсності, представленої сукупністю емпіричних даних. Сприйняття цих даних являє собою їх привласнення за допомогою органів почуттів, селекцію (відбір необхідних і відсів непотрібних), а потім переробку (осмислення) на основі вже наявних знань і накопиченого досвіду. Тому знання не можуть бути відірвані від своїх носіїв і є компонентом людського фактора.

Існує безліч трактувань поняття знання, але найбільший інтерес представляє поняття «знання» на міні економічному рівні, тобто на рівні господарюючих суб'єктів. Так, у роботі М. Берколайко, І. Русмана [1, с. 152] під знаннями розуміють продукт переробки деяких ресурсів, що мають самостійне значення і є основою для створення нових виробництв. Б. Мільнер [6, с. 54] уважає, що знання – це глибоке осмислення предмета і здатність використовувати наявні дані, щоб оцінити нову інформацію. На думку Б. Карлсона, знання являють собою основні закономірності предметної області, що до-

звояють людині вирішувати конкретні виробничі, наукові та інші завдання, а також виробляти стратегії прийняття рішень у цій області [9, р. 25].

У свою чергу, інформація виступає процесом подолання невизначеності і формою існування відчужених знань: словами М. Кастельса, інформація – це організовані та передані дані [10, р. 38]. Інформація – особливий феномен і фактор суспільного буття [2, с. 28], тому в природі інформації як такої не існує. Знання, які передаються в процесі комунікації, виступають інформацією, в даних. Прийнята, перероблена і засвоєна інформація стає знанням, але сама по собі знанням вона не є [3, с. 21].

Будучи продуктами розумової праці, знання являють собою об'єкти відносин інтелектуальної власності, що закріплюються у «пучках» майнових правочинів. У системі сучасного ринкового господарства знання виступають специфічним товаром, від конкурентоспроможності якого все більше залежить стійкість економічного статусу окремих агентів, фірм та їх об'єднань, міст і регіонів, країн та їх союзів. Створення, обмін і комерціалізація знань пов'язані з появою гетерархічних форм координації дослідницької та інноваційної діяльності, що базуються на репутації і довірі. На основі розширеного відтворення суспільно необхідних знань відбувається зміна способу виробництва, що визначає перехід до нового механізму господарювання, ключову роль в якому відіграє інтелектуальний капітал.

В сучасних умовах володіння технічними, виробничими, економічними, соціальними та іншими видами знань стає нагально необхідним для підприємств. Це робить актуальним розвиток сфери управління знаннями. На нашу думку, під поняттям «управління знаннями» на рівні підприємств необхідно розуміти вміння залучати, створювати та використовувати знання в господарській діяльності з метою приросту вартості бізнесу і зміцнення конкурентних позицій.

У роботі Б. Мільнера [6, с. 96] слід розглядати наступні етапи управління знаннями: 1) виявлення знань, які мають вирішальне значення для успіху; 2) придбання існуючих знань, досвіду, методів, кваліфікації; 3) виявлення знань, які мають вирішальне значення для успіху; 4) створення потоків зібраних, упорядкованих знань, оцінка їх корисності; 5) класифікація відібраних знань і внесення їх в корпоративну пам'ять; 6) доступ до знань в корпоративній пам'яті, їх розподіл і використання; 7) застосування знань при здійсненні завдань, вирішенні проблем; 8) створення нових знань; 9) реалізація нових інтелектуальних продуктів, створених всередині підприємства.

І. Каленюк та О. Куклін [5, с. 65] вказують на необхідність застосування системного підходу до управління знаннями. Організації навколишній соціально-економічний простір є взаємодіючими системами, а обмін знаннями між ними – частиною загальносистемних відносин. Тому, застосовуючи системний підхід, можна визначити стримуючі та стимулюючі фактори поширення і накопичення знань.

При розгляді задачі побудови системи управління знаннями організа-

ції необхідно сформулювати її поняття. На наш погляд, під системою управління знаннями організації слід розуміти цілісну сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, що спільно функціонують з метою вирішення таких завдань, як: формування знань підприємства, їх зберігання, накопичення та розповсюдження, а також ефективне використання.

Співвідношення окремих елементів системи управління знаннями визначає її структуру. Структура системи управління знаннями залежить від специфіки діяльності організації, її пріоритетних завдань. Цілі функціонування системи управління знаннями визначаються виходячи із стратегічних завдань організації, її проблем і потреб. Сукупність функцій управління знаннями являє собою цикл управління знаннями.

Система управління знаннями, будучи елементом загальної системи управління організацією, отримує від неї два види інформації: інформацію про стан організації (фінансовий стан, ресурсні можливості тощо) і командну інформацію (стратегічні цілі організації, напрямки розвитку). Інформація про стан ринку, конкурентів, рівень розвитку технологій, законодавства, державних інститутів і т.п. надходить із зовнішнього середовища. На основі отриманої командної інформації визначається мета функціонування системи управління знаннями організації, при цьому враховуються результати аналізу інформації, що надійшла з внутрішнього і зовнішнього середовища [7, с. 21].

На наступному етапі аналізується база існуючих в організації знань та процеси управління ними, перевіряється відповідність існуючої системи встановленим цілям. У разі, якщо відхилення відсутні, приймається рішення зберегти поточний стан системи управління знаннями, для чого розробляється програма стабілізації.

Якщо виявлені відхилення, то приймається рішення про зміну стану системи управління знаннями. Проводиться прогнозування майбутнього розвитку як самого підприємства, так і зовнішнього середовища, в якому воно функціонує. На основі отриманих прогнозних оцінок визначається необхідний стан системи, і розробляються заходи щодо її оптимізації. В рамках даних заходів визначається потреба в нових знаннях та шляхи їх отримання (придбання або виробництво всередині підприємства), напрями використання нових знань і ефект від їх застосування.

Рішення розробляються у вигляді керуючих впливів на об'єкт управління. Його зміна внаслідок впливу керуючих впливів аналізується і розраховується узагальнюючий критерій ефективності. У разі його відповідності даному критерію та встановленим цілям, інформація надходить на рівень системи управління організацією в цілому, де встановлюються нові вимоги та цілі для системи управління знаннями. Якщо розрахований критерій не відповідає цілям функціонування системи, то знову визначається проблема, розробляється коригуючий вплив. Реакція об'єкта управління на такий вплив у вигляді зворотного зв'язку надходить на перший етап управління знаннями, замикаючи, таким чином, цикл управління.

Головним фактором, що впливає на ефективність використання знань організацією, є правильно організована система управління ними.

Пропонована нами система управління знаннями організації складається з чотирьох підсистем, кожна з яких окремо досліджена у відомих роботах в науковій літературі, в яких розглянуто поняття і функції кожної з підсистем, але при цьому не розглянуто взаємозв'язок між ними, особливості обміну інформацією між підсистемами, не вказано вплив кожної з підсистем на ефективність функціонування системи управління знаннями в цілому. Так, у роботі А. Наливайко, О.Гребешкова і Л. Батенко[8, с. 51] особливу увагу приділено підсистемам формування (генерації) і передачі знань, причому автор розглядає генерацію нових знань тільки за рахунок навчання співробітників.

У. Гузар [2, с. 38] висвітлює особливості функціонування підсистеми поширення знань, приділяючи увагу проблемам інтелектуальної творчості.

Система управління знаннями організації знаходиться в активній взаємодії з зовнішнім середовищем. Процес отримання знань із зовнішнього середовища можна розділити на комерційний, що полягає в придбанні «готового знання» у вигляді патентів, технологій, наймі співробітників, і некомерційний, що включає в себе вивчення статистичних даних літератури, обмін професійними знаннями.

Підсистема формування знань відіграє важливу роль в забезпеченні ефективного функціонування всієї системи в цілому. Головне завдання підсистеми формування знань полягає в точному визначенні, які саме знання необхідні організації, де вони є, як їх можна створити, придбати і передати, щоб забезпечити організації конкурентні переваги. Ці завдання формуються, виходячи з стратегічних цілей організації та її поточних потреб. Коли потреба в конкретному знанні визначена, необхідно вивчити й оцінити можливості організації, щоб прийняти рішення про спосіб формування необхідних знань, чи можуть вони бути створені всередині організації або необхідно їх придбати. Вирішальним фактором при ухваленні рішення про спосіб формування знань є наявність фінансових ресурсів організації, рівень кваліфікаційного складу персоналу, рівень організації науково-дослідних робіт.

Завдання підсистеми зберігання знань полягає у забезпеченні збору, систематизації, зберігання та забезпечення швидкого доступу до існуючих знань, а також захист знань. Важливою задачею даної підсистеми є і накопичення знань. Так, у роботі В. Дресвянникова [0, с. 54] зазначається, що по мірі накопичення знань одного виду створюються передумови для створення на їх основі знань іншого виду. Таким чином, організація освоює «поле знань», інформаційний простір. При вирішенні даних завдань провідну роль відіграє ефективне застосування інформаційних технологій, що дозволяє підвищити оперативність функціонування підсистеми і скоротити витрати часу на отримання і обмін знаннями та інформацією.

Метою функціонування підсистеми поширення знань є створення умов для ефективного обміну знаннями всередині організації, адаптація та

навчання співробітників, підвищення ефективності за рахунок організації командної роботи. Тут значна увага має приділятися забезпеченню освоєння співробітниками наявних в організації знань, розподілу знань по структурним підрозділам підприємства.

Підсистема використання знань забезпечує їх практичну реалізацію в діяльності підприємства. Усі знову створені і накопичені знання повинні широко застосовуватися всередині організації, забезпечуючи ефективність функціонування та підвищення конкурентоспроможності. Поряд з цим знання повинні застосовуватися в комерційних цілях для реалізації в якості інтелектуального продукту, в цьому випадку повинно бути забезпечено юридичне закріплення прав інтелектуальної власності.

Ефективність системи управління знаннями можна оцінити як сукупність трьох показників: результативності, ресурсоемності та оперативності.

Результативність системи управління знаннями підприємства – це ступінь досягнення цілей, заради яких вона існує.

Під ресурсоемністю можна розуміти сукупність загальних витрат ресурсів (інформаційних, трудових, фінансових тощо), які використовуються для одержання цільового ефекту системи управління знаннями.

Оперативність системи управління знаннями характеризується витратою часу, необхідного для досягнення поставленої мети.

Результативність системи управління знаннями являє собою відношення досягнутого результату до бажаного цільового критерію. Показник ресурсоемності системи може бути визначений як відношення витрачених ресурсів на одиницю результату. Оперативність системи відображає її швидкість при реагуванні на зміну зовнішніх умов.

Висновки. У даний час значне число робіт присвячено управлінню знаннями організації, але не вироблений комплексний підхід до побудови системи управління знаннями та оцінки ефективності її функціонування. Складність полягає в тому, що процес управління знаннями є багатограним, крім економічних факторів на нього значний вплив справляють соціальні, юридичні, технологічні фактори. Крім того, важко визначити критерії ефективності системи. Для ефективного функціонування системи управління знаннями організації інтелектуальні активи повинні бути залучені в економічний оборот, тобто повинен бути забезпечений процес комерціалізації знань. Слід зазначити, що чим менш тривалий цей процес, тим більш значною є конкурентна перевага, що отримується організацією за рахунок використання знань.

Список використаних джерел

1. Берколайко М.З. Про моделі виробництва знань/ М.З.Берколайко, І.Б. Русман // Економіка України. – 2015. – № 2. – С. 151–159.

2. Гузар У.Є. Особливості трансформації трудової діяльності в період формування економіки знань : монограф. / У.Є. Гузар; Нац. банк України, Ун-т банк. справи. – К. : УСБ НБУ, 2012. – 191 с.

3. До товариств знань: Всесвітня доповідь ЮНЕСКО [Електронний

ресурс]. – Париж : Вид-во ЮНЕСКО, 2005. – Режим доступу: [http://www.unesco.ru/files/docs/ci/WorldReport-Knowledge society.pdf](http://www.unesco.ru/files/docs/ci/WorldReport-Knowledge_society.pdf).

4. Дресвянников В.А. Построение системы управления знаниями на предприятии : монографія / В.А. Дресвянников. – М. : КНОРУС, 2015. – 258 с.

5. Каленюк І. С. Розвиток вищої освіти та економіка знань : монограф. / І.С. Каленюк, О.В. Куклін. – К. : Знання, 2012. – 343 с.

6. Мильнер Б.З. Управление знаниями : монографія / Б.З. Мильнер. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 259 с.

7. Смолінська Н. В. Система управління знаннями у забезпеченні інноваційного розвитку підприємства / Н. В. Смолінська // Логістичні підходи в системі державного управління: збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – Т. XIII. – 156 с.

8. Стратегічне управління знаннями підприємства : монографія [А.П. Наливайко, О.М. Гребешкова, Л.П. Батенко та ін.] ; за заг. ред. д.е.н. проф. А.П. Наливайка. – К. : КНЕУ, 2014. – 445 с.

9. Carlsson, B. On the nature, function and composition of technological systems / B. Carlsson, R. Stankiewicz // Journal of Evolutionary Economics. – 1991. – Vol. 1, № 2. – P. 93–118.

10. Castells, M. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1 : The Rise of the Network Society / M. Castells. – Maiden ; Oxford : Blackwell Publishers, 1996. – 556 p.

УДК 35: 354.32

Замараєв А. В., здобувач, КНУТШ

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КАДРІВ

Автор наголошує, що не дивлячись на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців в Україні, у системі державного управління є проблеми ефективності використання людського потенціалу. Пропонується оцінювати відповідність кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу цілям і задачам державного управління.

Ключові слова: професійна освіта, державне управління, кваліфікація, людський потенціал, людський капітал.

In Ukraine, there is a need in the scientific analysis of the problems of human resources and human capital management in public administration. To discover the contents of the main components of human capital and substantiate human capital efficiency in public administration. The situation regarding human resources in the public administration system in Ukraine is quite controversial. Every year the

qualification of civil servants increases, while a constant need for specific professions also increases every year. In this context, it is important and urgent to conduct a detailed analysis of the components of a qualitative assessment of human resources.

Keywords: *vocational education, public administration, qualification, human potential and human capital.*

Постановка проблеми. Стратегія майбутнього розвитку держави це, в першу чергу, стратегія професійної підготовки кадрів, підвищення їхньої управлінської культури і наріжним каменем для цього повинен бути процес вдосконалення всієї системи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З наукової точки зору проблему людського потенціалу у середині XIX століття розглядали К. Маркс, В. Парето, Ф. Кене, У. Петті, А. Сміт та інші. Засновниками концепції людського розвитку вважаються А. Сен, К. Гріффін, Дж. Найт, Махбуб уль Хак. Людський капітал досліджували Т. Шульц, Г. Беккер, Е. Денісон, Дж. Кендрик, Дж. Коулман. Сучасні українські та російські дослідники – В. Антонюк, Є. Грішнов, А. Добринін, С. Дятлов, Е. Лібанова, В. Новіков вивчають різні аспекти розвитку людського потенціалу, доводячи, що це складна, комплексна категорія.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є аналіз системи професійної підготовки кадрів для державного управління в Україні в контексті ефективності використання людського потенціалу і людського капіталу в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, готових до впровадження нововведень і до несення відповідальності за прийняті рішення. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» підготовка фахівців для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування позиціонується як післядипломна освіта. Це «спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки шляхом поглиблення, розширення і оновлення професійних знань, умінь і навичок або отримання нової кваліфікації на основі отриманого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста / магістра і практичного досвіду» [12].

Професійне навчання державних службовців здійснюється вищими навчальними закладами IV рівня акредитації, які ліцензовані та акредитовані за напрямом «Державне управління». Національна мережа закладів системи професійного навчання включає: Національну академію державного управління при Президентові України, і її 4 регіональні інститути у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. Детальний звіт про щорічну діяльність, зокрема за якісним і кількісним складом підготовлених фахівців і про форми підготовки подається у їхніх звітах [2, с. 3–7]. Також в систему включені інші вищі навчальні заклади, ліцензовані та акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне

управління» [9]. Як виявляється, найбільш популярною формою підготовки є заочна форма навчання. За державним замовленням – 64% від загальної кількості тих, хто навчається. Денна форма держзамовлення – 15%, відповідно денна на контрактній основі – 7,7%, а заочна на контрактній основі – 12,5% [2, с. 12–15].

Потреби органів державної влади та органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вивчає Національне агентство України з питань державної служби [8; 10]. Проводиться робота з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з моніторингу працевлаштування випускників. Тобто, комплексно вирішується питання забезпечення органів влади фахівцями, які мають відповідну професійну підготовку, здатні ефективно реалізовувати поставлені перед ними завдання.

Національне агентство з питань державної служби в межах повноважень координує організацію професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У систему підготовки входять навчальні заклади, які виконують освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки та професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, програми спеціалізацій за напрямом «Державне управління», і органи, які здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Як діє система підготовки кадрів покажемо на прикладі практики 2015 року. Спочатку було визначено вищі навчальні заклади для підготовки за державним замовленням 285 магістрів за спеціальністю «Державне управління». З них 40 осіб – за денною формою навчання, 245 осіб – за заочною формою навчання. Магістрів за спеціальністю «Державна служба» 1015. З них 60 осіб – за денною формою навчання, 955 осіб – за заочною формою навчання. Також визначено 13 навчальних закладів для підвищення кваліфікації 19712 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії корупції [13, с. 3].

У 2015 році в магістратури ВНЗ України на навчання за спеціальністю «Державна служба» зараховано 1015 чоловік. З них 768 або 75% – це державні службовці (264 людини або 34% займають керівні посади). Посадових осіб органів місцевого самоврядування – 247 осіб (73 особи або 30% займають керівні посади). Більшість вступників – це, більше 90%, направлені на навчання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [13, с. 3–5].

Звіт про підвищення кваліфікації показує такі тенденції. По-перше, за категоріями посад найбільше зацікавлення у професійній підготовці проявляють державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, які займають у 2015 році VI категорію посад. Така тенденція спостерігається рівномірно як за денною, так і заочною формами навчан-

ня. По-друге, за віковою ознакою більшість зарахованих – це особи у віці до 35 років, що становить 65% (661 з 1015 осіб), причому на денну форму навчання такий відсоток значно вище – 80% (48 з 60 осіб), на заочну форму навчання майже 36% (342 з 955 чоловік). По-третє, за гендерною ознакою – найбільше із зарахованих – це 72% жінок (732 з 1015 осіб). Слід зазначити, що у звіті частка слухачів за гендерною ознакою на денну та заочну форми навчання практично збігаються – 70 і 72% [13, с. 5–6]. Моніторинг підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування показав, що протягом року в вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти пройшли навчання 3205 осіб. У порівнянні з 2014 роком кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які пройшли підвищення кваліфікації в центрах підготовки та підвищення кваліфікації значно зменшилася, що обумовлено скороченням чисельності працівників державних органів виконавчої влади і зміною в структурі системи органів виконавчої влади.

Однією з надважливих особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття і реалізацію управлінських рішень. Відповідно, чим більше ступінь забезпеченості людським потенціалом системи державного управління, тим більша потенційна здатність держави до стабільності держави, забезпечення сталого розвитку суспільства і національної економіки до зростання. Людський потенціал є одним ключових чинників ефективності системи державного управління та відрізняється конкретними і якісними характеристиками. Необхідна чисельність людського ресурсу в системі державного управління відрізняється певними якісними показниками (кваліфікаційної та професійної структури) і є необхідним ресурсом, без якого неможливо не тільки розвиток держави, а й його нормальне функціонування. Станом на 1 січня 2016 кількість державних службовців в Україні становила близько 250 тис. Плинність кадрів коливається в межах 20-25% за рік. До 40% державних службовців отримують заробітну плату на рівні мінімальної.

Державна служба є ключовим інститутом у системі державного управління, тому від її ефективності залежить успіх реформ в усіх сферах суспільного життя [4, с. 13]. Проте відсутня належна оцінка діяльності державних службовців на підставі їх професійної компетентності. Недосконалою є система управління персоналом в органах державної влади. Існуюча на сьогодні в Україні державна служба в значній мірі піддається політичним впливам. Ці та інші чинники не сприяють якісній і професійній роботі державного апарату.

Реалії висувають нові вимоги до якості освіти, зокрема до універсальності підготовки державних службовців, підвищення їх управлінської культури, адаптації до соціальних умов, особистісної орієнтованості навчального процесу, його інформатизації, яка визначає важливість освіти в забезпеченні розвитку державної служби. Програми постійно діючих і тематичних короткотермінових семінарів для державних

службовців та посадових осіб місцевого самоврядування включали в себе питання: соціальної політики, місцевого розвитку, інформатизації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інноваційної та інвестиційної діяльності, запобігання та протидії корупції, залучення молоді на державну службу, євроінтеграції та євроатлантичного співробітництва, доступу до публічної інформації, ділової української мови, гендерної політики, впровадження нового законодавства про державну службу та ін.

Потреба в ефективному впливі держави на сучасні надскладні процеси і явища обумовлює значимість та інтерес з боку суспільства і його структур до результативності і ефективності державного управління. Все актуальнішими стосовно державного управління стають такі характеристики, як «продуктивність», «результативність», «якість», «ефективність» [6]. Тому основним пунктом є, на нашу думку, питання управління персоналом.

Висновки. Станом на 1 січня 2016 кількість державних службовців в Україні становила близько 250 тис. Плинність кадрів коливається в межах 20-25% за рік. До 40% державних службовців отримують заробітну плату на рівні мінімальної. Щоб підвищити ефективність використання людського потенціалу в системі державного управління в Україні в процесі розробки методів управління кадровим потенціалом першочерговими є такі завдання: по-перше, прийняття чітких і прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінки кадрового потенціалу; по-друге, розробка оптимальної моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; по-третє, оцінка впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності, по-четверте, досягнення відповідності кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу цілям і задачам держуправління.

Однією з важливих складових професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування є організація і забезпечення цільової підготовки фахівців. З кожним роком підвищується кваліфікаційний рівень державних службовців. У той же час, потреба в працівниках певних професій з кожним роком збільшується. У цьому контексті залишається важливим і актуальним завданням проводити детальний аналіз складових якісної оцінки кадрового потенціалу.

Список використаних джерел

1. Говоруха В. В. Проблеми професійної підготовки державних службовців: системний погляд / В. В. Говоруха, О. Ф. Мельников // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4. – С. 356–362.

2. Закон України "Про вищу освіту" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 20, ст.134) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.

3. Зубчик О. А. Якісна вища освіта: формування людського капіталу та підвищення конкурентоспроможності держави [Електронний ресурс] / О. А. Зубчик // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 25–28. – Режим

доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_9.

4. Зубчик О. Державний службовець – це "обличчя" держави [Електронний ресурс] / О. Зубчик, Д. Неліпа // Віче. – 2014. – № 14. – С. 13–14. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_14_.

5. Наказ Національного агентства з питань державної служби України від 16.01.2016 № 6 "Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії Національного агентства України з питань державної служби відбору виконавців державного замовлення на підготовку магістрів за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування" галузі знань "Управління та адміністрування" та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0199-16>.

6. Неліпа Д. В. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Д. В. Неліпа // Менеджер. – 2014. – № 1. – С. 137–142.

7. Неліпа Д. В. Розвиток професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу / Д. В. Неліпа // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. – 2014. – № 2. – С. 37–42.

8. Постанова КМУ від 07 липня 2010 року № 564 "Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 19 "Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D0%BF>.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 року № 363 "Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/363-2013-%D0%BF/paran12#n12>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266 "Про затвердження Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF/paran11#n11>.

12. Щорічний звіт президента Національної академії про діяльність навчального закладу у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/pages/dop/131/files/91fe3478-5af9-417a-9564-c5aaa974f040.pdf>.

13. Щорічний звіт про виконання державного замовлення. Звіт про виконання державного замовлення у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit_dz_2015.doc.

Зубчик О. А., к.філос.н., доц., КНУТШ

«ЧОМУ ОСВІТНЮ ПОЛІТИКУ ВАЖКО ОБГРУНТУВАТИ?»: СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано функції та компетенції органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти після прийняття в новій редакції Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.). Запропоновано шляхи вдосконалення організації державного управління у сфері вищої освіти.

Ключові слова: державне управління, вища освіта, освітня політика держави, органи управління вищою освітою, якість освіти.

The article analyzes the functions and competence of exercising control in higher education after the adoption of the new Law of Ukraine "On Higher Education" (2014). The ways of improvement of governance in higher education.

Keywords: public administration, higher education, educational policy, government higher education, quality of education, financing higher education.

Постановка проблеми. «Чому освітню політику важко обгрунтувати?», – запитують у праці «Компетентний діалог: використання дослідження для формування світової освітньої політики» Фернандо Раймерз та Ноел Мак-Гінн [22, с. 56]. Дійсно, як вважають автори, «національна освітня система – це велика кількість слабо пов'язаних організацій, що надають послуги клієнтам різного віку на значній території. Щоб визначити перешкоди на шляху до ефективного формування і впровадження освітньої політики, маємо проаналізувати її слабкі місця» [22, с. 56]. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку українського суспільства в умовах конкуренції і партнерства в світовому товаристві пріоритетом у діяльності держави має бути система вищої освіти. Сьогодні в Україні законодавчо регламентовані майже всі аспекти функціонування системи вищої освіти. Разом з тим, є потреба в удосконаленні механізму державного управління вищою освітою. Актуальною науково-теоретичною та практичною проблемою є визначення основ організаційно-правового регулювання в сфері вищої освіти та вдосконалення механізму державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління вищою освітою знайшли відображення в багатьох публікаціях вітчизняних дослідників: Ю. Беляєва, І. Вакарчука, Л. Горбунової, Л. Гриневич, В. Журавського, М. Загірняк, О. Закусила, М. Згуровського, І. Каленюк, О. Козієвської, В. Кременя, О. Левчишеної, В. Лугового, С. Ніколаєнка, С. Порева, С. Серебрянського, Г. Товканця, Т. Фінікова [1–4;

8–10; 12–20]. У них досліджується розвиток сучасної національної освітньої політики, діяльність органів державної виконавчої влади в освітній сфері, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів. Автори пропонують практичні заходи з удосконалення управління освітою. Механізми державного управління досліджені вітчизняними вченими, зокрема, результати представлено у працях таких авторів, як Л. Приходченко, Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах, О. Федорчак [21–25]. Проте, у першу чергу, нас цікавить аналіз управлінської складової в освітній політиці щодо забезпечення конкурентоспроможності українського суспільства та держави.

Постановка завдання. У вищій освіті України вітчизняні та зарубіжні експерти констатують низку проблем. Серед них найбільш актуальними є «невідповідність структури підготовки спеціалістів реальним потребам економіки», «зниження якості освіти», «корупція в системі вищої освіти», «відірваність від наукових досліджень», «повільні темпи інтеграції в європейський і світовий інтелектуальний простір» [10]. Наукового аналізу потребує сучасна інституційна складова системи.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз організаційно-правових механізмів державного управління вищою освітою в Україні й обґрунтування пропозицій щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Освітня система – це одна з найскладніших організацій. Аргументами на користь цього твердження є те, що, по-перше, система освіти в Україні охоплює більше працівників та привілейованих осіб, ніж інші державні чи приватні організації (системи). По-друге, система освіти має складну структуру, кілька рівнів та різноманітні критерії. По-третє, це різноманітні за змістом способи взаємодії учасників системи (засновництво, підпорядкування, управління, фінансування, тощо). Отже, впровадження змін в такі складні системи з досягненням успіху – а саме, мети реформи, зміни можливостей здобуття освіти, є досить складним завданням. На прикладі аналізу одного сегментів національної освітньої системи – вищої освіти, покажемо чому «освітню політику важко обґрунтувати».

Відповідно до п. 6 ст. 11 Закону України «Про вищу освіту», до системи вищої освіти належать органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти [5]. Для досягнення поставленої мети, на нашу думку, доцільно проаналізувати систему вищої освіти в Україні в контексті інституційної складової. По-перше, це система державних органів (суб'єктів владних повноважень), які виробляють освітню політику та здійснюють управління у сфері вищої освіти. По-друге, це органи громадського управління та контролю.

Аналіз системи державних органів вироблення та здійснення політики у сфері вищої освіти, а також управління нею розкриває нам зміст державного управління. А також, дає загальну характеристику адміністративно-правових інструментів освітньої політики. У широкому розумінні систему

таких органів складають: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, галузеві державні органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, органами влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, Національна академія наук України та національні галузеві академії наук, засновники вищих навчальних закладів, органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» [5], державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Уряд України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя. Це також принципи доступності вищої освіти, незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів), міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, наступності процесу здобуття вищої освіти, державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності. Визначено, що держава має підтримувати освітню, наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам, що провадять таку діяльність. А також, сприяти здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою.

Кабінет Міністрів України [5] має законотворчі, фінансові, організаційні, контролюючі механізми впливу на сферу вищої освіти. Зокрема, через систему органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у сфері вищої освіти. Уряд організовує розробку, затверджує та забезпечує виконання загальнодержавних програм розвитку сфери вищої освіти. Забезпечує створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку вищої освіти. Безпосередньо або через уповноважений ним орган Кабінет Міністрів України виступає засновником вищих навчальних закладів. Створює дієві механізми реалізації прав вищих навчальних закладів, наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників та осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах. Встановлює особливі умови підготовки фахівців за пріоритетними високотехнологічними напрямками відповідно до державних цільових програм. Забезпечує здійснення контролю за дотриманням законодавства про вищу освіту [5].

Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [5]

(Міністерство освіти і науки України) розробляє стратегію та програми розвитку вищої освіти і подає їх на затвердження Кабінету Міністрів України. Враховуючи закріплений Законом України «Про вищу освіту» перелік повноважень Міністерства освіти і науки України, цей державний орган має повноваження стратегічного та тактичного характеру. Міністерство, наприклад, бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, підготовки фахівців з вищою освітою. Систематично відстежує та аналізує потреби вітчизняного ринку праці, вносить пропозиції щодо обсягів і напрямів державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою. Проводить аналітично-прогностичну діяльність у сфері вищої освіти, визначає тенденції її розвитку, вплив демографічної, етнічної, соціально-економічної ситуації, інфраструктури виробничої та невиробничої сфери. Формує стратегічні напрями розвитку вищої освіти з урахуванням науково-технічного прогресу та інших факторів. Міністерство узагальнює світовий і вітчизняний досвід розвитку вищої освіти. Здійснює міжнародне співробітництво у цій сфері. Забезпечує функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти. Формує перелік галузей знань і перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Затверджує форми документів про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка. Видає ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також переоформляє та анулює їх. Саме Міністерство освіти і науки України формує пропозиції і розміщує державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Здійснює низку заходів щодо акредитації, ліцензування, реалізації законодавчих положень про присвоєння наукових звань, присудження наукових ступенів, а також щодо матеріально-технічного і фінансового забезпечення ВНЗ.

Інші державні органи [5], до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки. Вони беруть участь у професійній підготовці фахівців, у ліцензуванні освітньої діяльності, що провадиться вищими навчальними закладами, формують пропозиції і розміщують державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Здійснюють розподіл випускників вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління для подальшого проходження служби (для вищих військових навчальних закладів (вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання)). А також, працевлаштування в заклади охорони здоров'я (для вищих медичних навчальних закладів) у межах державного замовлення. Виконують аналітичну функцію, а саме – аналізують якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління. Державні органи, до сфери управління яких належать вищі військові навчальні заклади (вищі навчальні заклади із специфічними умовами навчання), військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів, мають право своїми актами встановлювати

особливі вимоги до управління відповідним вищим військовим навчальним закладом. Слід також зазначити, що управління вищим духовним навчальним закладом здійснюється з урахуванням особливостей його діяльності відповідно до законодавства.

Органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування [5], до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, у межах своїх повноважень, забезпечують виконання державних програм у сфері вищої освіти. Вони також вивчають потребу у фахівцях з вищою освітою на місцях і вносять центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, та центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки пропозиції щодо обсягу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою та підвищення їх кваліфікації, узгоджені з державними органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади. Подають центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки пропозиції щодо формування мережі вищих навчальних закладів. Сприяють працевлаштуванню і соціальному захисту випускників вищих навчальних закладів, що належать до сфери їх управління. Залучають підприємства, установи, організації (за згодою) до розв'язання проблем розвитку системи вищої освіти.

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти [5] формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм, аналізує якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів, проводить ліцензійну експертизу, формує за поданням вищих навчальних закладів (наукових установ) пропозиції, у тому числі з метою запровадження міждисциплінарної підготовки, щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, формує єдину базу даних запроваджених вищими навчальними закладами спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на кожному рівні вищої освіти, проводить акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, формує критерії оцінки якості освітньої діяльності, у тому числі наукових здобутків, вищих навчальних закладів України, за якими можуть визначатися рейтинги вищих навчальних закладів України, розробляє вимоги до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, розробляє порядок їх присудження спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів (наукових установ), розробляє положення про акредитацію спеціалізованих вчених рад та подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, акредитує спеціалізовані вчені ради та контролює їх діяльність, акредитує незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Але у випадках, коли прийняття рішення центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки вимагає погодження Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, цен-

тральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки має право самостійно приймати рішення, якщо Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти не виконало свої повноваження у строки, визначені законодавством.

14 червня 2016 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [7]. Ним передбачено створення правових умов для формування якісного складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, яке буде спроможне протистояти наявним в системі вищої освіти негативним явищам. І здатне сформувати в Україні нові механізми і стандарти забезпечення якості вищої освіти. Реалізація положень Закону дасть можливість сформувати склад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти з осіб, які мають бездоганну репутацію, високі особисті якості й професійні досягнення, та забезпечити початок його роботи.

Засновник (засновники) вищого навчального закладу або уповноважений ним (ними) орган [5] затверджує статут вищого навчального закладу. Укладає та розриває контракт з керівником вищого навчального закладу. Здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю вищого навчального закладу, контроль за дотриманням статуту вищого навчального закладу.

Отже, проведений аналіз нормативно-правових та інституційних аспектів системи вищої освіти в частині органів, що здійснюють управління вищою освітою показав, що в Україні функціонує складна система державного управління вищою освітою, зокрема: а) передбачно загальнодержавний та регіональний рівень управління (владні повноваження здійснюються такими органами, як Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади з формування державної політики у сфері освіти і науки, іншими державними органами, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади); б) відбулося надання владних повноважень суб'єктам, які не є органами влади, зокрема, до системи управління вищою освітою віднесено Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників вищих навчальних закладів, органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; в) функції державного управління розподілені між органами галузевої компетенції (Міністерство освіти і науки України, іншим державним органами, яким підпорядковані навчальні заклади) і органами функціональної компетенції (Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти).

Розглядаючи функції органів державного управління, можна зробити висновок про те, що динамізм сучасного суспільного життя, у т. ч. сфери вищої освіти, вимагає від органів державного управління виконання функцій стратегічного планування [1]. Натомість, є ознаки пристосування всієї системи

вищої освіти до потреб політичної системи держави та умов ринку.

Важливим кроком на шляху вдосконалення процесу організації державного управління у сфері вищої освіти є правове розв'язання питання про передачу окремих галузевих науково-дослідних установ до складу вищих навчальних закладів, що може суттєво підвищити науковий потенціал вузівської науки [3].

Враховуючи контекст реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, набуває неабиякої актуальності питання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері вищої освіти. Зокрема, мова йде про важливість участі органів місцевого самоврядування в управлінні вищою освітою. Наприклад, це стосується аналізу ситуації та формування замовлення у розрізі потреб регіону у фахівцях, залучення вищих навчальних закладів до розробки та впровадження програм територіального розвитку, розширення їх повноважень, створення регіональних освітніх та навчально-виробничих комплексів навколо вищих навчальних закладів щодо відбору, навчання і виховання талановитої і обдарованої молоді для її інтелектуальної праці і ефективного використання в різних галузях. Є потреба у встановленні системи цільової підготовки фахівців у межах регіонального контракту для задоволення потреб регіону та за напрямками, визначеними регіональними програмами. На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість.

З точки зору ефективності управління, важливо забезпечити такий розподіл повноважень, який убезпечує від дублювання і безвідповідальності, а також не допускає монополізації управління вищою освітою [1]. Реалізація принципів державно-громадського управління системою вищої освіти здатна створити належні правові умови для автономії вищих навчальних закладів. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти може забезпечити належний громадський вплив на контроль рівня якості освіти, мінімізувавши адміністративне втручання з боку виконавчої влади.

Разом з тим, акцентуючи увагу на децентралізації управління у сфері вищої освіти в Україні, слід враховувати історичні та національні традиції і визначити діяльність органів місцевого самоврядування у сфері освіти як діяльність державного апарату, оскільки розвиток управління, згідно з законом взаємопереходу кількісних і якісних змін, відбувається не тільки еволюційно, а й шляхом модифікації організації державного управління.

Особливістю системи вищої освіти в Україні є те, що всі процеси щодо її реформування і вдосконалення відбуваються одночасно зі змінами соціально-економічних умов в українському суспільстві. Отже, проблеми, що виникають, не можуть вирішуватися на основі власного попереднього

досвіду. Виникає потреба переосмислити функції самої системи державного управління, подолавши стереотипне уявлення взаємовідносин держави та інших учасників сфери вищої освіти.

Суттєві чинники підвищення ефективності функціонування системи державного управління, її удосконалення у сфері вищої освіти, вбачаються в дійсній, а не імітованій інтеграції національної системи вищої освіти до європейського простору й участі України в Болонському процесі [23, с. 5-19]. Має бути створена нова відкрита і демократична модель управління і організаційного забезпечення вищої освіти на основі децентралізації управління, посилення розвитку громадського самоврядування, збільшення в механізмі державного управління регіональної складової.

Висновки. По-перше, законодавство і структури – це не єдина основа освітніх систем, але вони визначають зміни системи. В Україні функціонує складна система державного управління вищою освітою. Передбачно загальнодержавний та регіональний рівень управління. Відбулося надання владних повноважень суб'єктам, які не є органами влади, зокрема, до системи управління вищою освітою віднесено Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників вищих навчальних закладів, органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Функції державного управління розподілені між органами галузевої компетенції й органами функціональної компетенції.

По-друге, в освітній системі, як організації, існує велика різниця між обґрунтуванням політичного рішення і його реалізацією. Обґрунтувати освітню політику досить складно через велику кількість груп, зацікавлених у формуванні політики.

По-третє, сучасна ситуація у вищій освіті і в суспільстві в Україні від органів державного управління вимагає виконання функцій стратегічного планування. Проте стратегічне планування з боку державного управління вищою освітою є досить слабким. Одна з особливостей національної освітньої системи – невизначеність та багатоманітність цілей. Труднощі у визначенні цілей, способів їх досягнення, контролю свідчать про складність проблем, які виникають перед творцями освітньої політики.

Список використаних джерел

1. Гриневич Л. Важливо, щоб громадськість допомогла в моніторингу нового закону [Електронний ресурс] / Вища освіта: життя за новими правилами // Урядовий кур'єр. Київ, 14 серпня 2014. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/visha-osvita-zhittya-za-novimi-pravilami/>.
2. Гриневич Л. Experience in the US and the UK: training teachers and managers for education quality assessment [Електронний ресурс] / Л. Гриневич // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. – 2014. – Вип. 3–4. – С. 105–108. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NPO_2014_3-4_22.

3. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В.С. Журавський. – К. : Вид-чий Дім "Ін Юре", 2003. – 416 с.

4. Загірняк, М. Реформування вищої освіти України за вимогами Міжнародної стандартної класифікації освіти / М. Загірняк // Шлях освіти. – 2013. – № 2. – С. 6–12.

5. Закон України «Про вищу освіту» // ВВР, 2014, № 37–38, ст. 2004. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1444301441120304>.

6. Закон України «Про вищу освіту» // ВВР, 2014, № 37–38, ст. 2004. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1444301441120304>.

7. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [Електронний документ] / Верховна Рада України; Закон від 14.06.2016 № 1415-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19>.

8. Закусило, О. Проблеми входження України в європейський освітній простір / О. Закусило // Шлях освіти. – 2011. – № 1. – С. 11–16.

9. Згуровський М. Вища освіта на зламі суспільного розвитку / М. Згуровський // Українознавство. – 2013. – № 1. – С. 160–162.

10. Іщенко А. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>.

11. Кабінет Міністрів України. Постанова від 15 квітня 2015 р. № 244. «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти».

12. Каленюк, І. С. Розвиток вищої освіти та економіка знань : монографія / І. С. Каленюк, О. В. Куклін. – К. : Знання, 2012. – 343 с.;

13. Квіт С. Потрібні зміни: зміст і завдання освітніх реформ // Українська правда [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/01/27/7056516/>.

14. Козієвська, О. Вища освіта в Україні: уроки реформування / О. Козієвська // Вища школа. – 2013. – № 6. – С. 49–62.

15. Левчишена, О. Регуляторна політика держави в галузі вищої освіти / О. Левчишена // Освіта і управління. – 2013. – Т. 16, № 1/2. – С. 80–87.

16. Модернізація системи вищої освіти : соціальна цінність і вартість для України : монограф. / за ред. В. Кременя. – К. : Пед. думка, 2007. – 257 с. – (Серія: «Модернізація вищої освіти: світоглядно-педагогічні проблеми»).

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

18. Пальчиков В. Деякі питання законодавчого врегулювання фінансування освіти // Держава і право : зб. наук. пр. — Інститут держави і права ім. В. Корецького НАН України. – 2004. – № 25. – С. 635–639.

19. Пальчиков В. До питання про правове удосконалення системи управління та організації освіти в Україні // Вісник національного університету внутрішніх справ України. – 2003. – № 27. – С. 290–296.

20. Поляк, О. Вища освіта ХХІ століття: між науковим плануванням і маркетингом освітніх послуг / О. Поляк // Вища освіта України. – 2013. – № 2. – С. 89–94.

21. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 61–68.

22. Раймерз Ф. Компетентний діалог: використання дослідження для формування світової освітянської політики / Фернандо Раймерз, Ноел Мак-Гінн; Пер. з англ. Галина Вець; Ред. Ксенія Сімович. – Л. : Літопис, 2004. – 212 с. – (Сер. «Освіта»). – С. 201–212.

23. Рашкевич Ю. М. Болонський процес та нова парадигма вищої освіти: монографія / Ю.М. Рашкевич. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. – 168 с.

24. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Черемиса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.

25. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

УДК 351:331.08

Кулешов М. М., к.тех.н., проф., НУЦЗУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДСНС УКРАЇНИ

В статті на основі аналізу стану системи підготовки кадрів та сформульованих автором завдань ДСНС України у частині кадрової політики, розроблені пропозиції щодо підвищення якості підготовки кадрів сфери цивільного захисту та запропоновані шляхи розвитку багаторівневої практико-орієнтованої системи безперервної професійної освіти у вищих навчальних закладах ДСНС України.

Ключові слова: *цивільний захист, надзвичайні ситуації, професійна освіта, кадри, навчальні заклади, система, органи управління, підрозділи.*

The article is based on an analysis of the system of training and tasks formulated by the author SES of Ukraine in terms of personnel policy proposals designed to im-

prove the quality of training in civil defense and the ways of multi-practice-oriented system of continuous professional education in higher education SES of Ukraine.

Keywords: *civil protection, emergency, professional education, staff, educational institutions, system controls, units.*

Постановка проблеми. Однією із умов успішного вирішення завдань формування і державного регулювання кадрового потенціалу, забезпечення адекватності його структури тенденціям соціально-економічного розвитку країни є ефективна система професійної освіти, що включає державні і недержавні навчальні заклади та освітні центри, які забезпечують безперервність підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрового потенціалу як з відривом, так і без відриву від виробництва. Успішна реалізація завдань з захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру неможлива без належного кадрового забезпечення діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (ЦЗ).

Разом із тим, вищі навчальні заклади (ВНЗ) ДСНС України працюючи в єдиному освітянському просторі держави відчують на собі, як і інші заклади освіти, усі негаразди не дуже вдалих попередніх реформ, нескінченна низка яких не дає поки що очікуваного ефекту.

Стан вищої школи України, на думку автора, характеризується наближенням до межі, за якою можуть початися руйнівні процеси. Відсутність належної фінансової підтримки діяльності (ВНЗ) з боку держави протягом останніх 20 років поставило на межу виживання науково педагогічну діяльність навчальних і наукових установ, у тому числі й ДСНС України. Стосовно ВНЗ ДСНС, особливо негативно це відображається на стані матеріально-технічної бази і насамперед забезпеченні навчального процесу сучасною пожежно-рятувальною технікою, обладнанням і спорядженням, відсутність або застарілість яких унеможлиблює якісну професійну підготовку рятувальників, що у свою чергу не може задовольняти замовників кадрів. Намагання вищів самотужки вирішувати ці питання не приносять відчутних результатів, тому що це потребує великих обсягів фінансування, яких у навчальних закладах немає, адже це функція державних органів управління які формують державне замовлення на підготовку кадрів. Не підтримується також фінансово і вузівська наука, що значно знижує мотивацію праці науково педагогічних кадрів. Не можна миритися з байдужістю до передових наукових досліджень вищих навчальних закладів ДСНС України, які є основою університетської підготовки.

За останнє десятиріччя кардинально змінилися умови і ускладнилися завдання з охорони і захисту територій і населення країни від НС техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, що зумовило перетворення у структурі ДСНС (МНС) України і в цілому системи ЦЗ, у складі

яких з'явилися окремі територіальні органи управління, оперативно-рятувальна служба ДСНС (МНС) основу яких, в тому числі, склала якісно нова модель професійної діяльності рятувальників, яка спрямована на підготовку до реагування на усі види загроз. Разом з тим, у зв'язку з падінням соціального статусу і рівня життя кадрів рядового та начальницького складу, просліджується падіння престижу служби цивільного захисту, що негативно відображається на якості відбору абітурієнтів на навчання. Погіршується соціальна база вищих навчальних закладів: значна кількість бажаючих навчатися мають відхилення у здоров'ї, знизилася якість знань випускників загальноосвітніх навчальних закладів.

Актуальною проблемою, що має важливе наукове і практичне значення, є розвиток вищої професійної освіти в освітніх закладах ДСНС України, виведення її на принципово новий, якісний рівень. Об'єктивно назріла потреба у приведенні системи підготовки кадрів начальницького складу у відповідність з сучасними реаліями, в розробці Державних освітніх стандартів нового покоління за спеціальностями сфери ЦЗ, всебічному забезпеченні неперервної професійної освіти начальницького складу служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням підготовки кадрів для сфери ЦЗ присвячені ряд робіт вітчизняних науковців у тому числі таких, як О. Бикова, З. Беднарк, Н. Вовчаста, М. Варій, М. Козяр, М. Коваль, М. Куценко, О. Островерх, П. Образцов, Ю. Тайсманова та ін., у яких розглядаються питання науково-методичного забезпечення процесу розвитку професійної компетенції працівників, економічної оцінки якості освіти, інноваційних підходів до організації управління навчальним процесом та інші складові системи підготовки кадрів. Механізми державного управління закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання розглядалися у роботах А. Роміна, де, зокрема, визначені напрямки реформування системи державного управління, які передбачають наявність державних служб сприяння працевлаштуванню випускників, систему зовнішнього контролю за якістю освіти, фінансову допомогу курсантам і студентам через урядові гранти, підвищення ролі роботодавців у підготовці спеціалістів та інш. У роботах В. Садкового проаналізовані інноваційні механізми розвитку професійної освіти через впровадження сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Відмічено, що головними напрямками в роботі навчальних закладів ДСНС України поступово стають [3]:

- технологічне забезпечення навчального процесу;
- підготовка фахівців для підрозділів ДСНС на базі технічних засобів лабораторій, сучасних методик реєстрації і прогнозування НС і використанні технічних даних GPS технологій, математичних моделей розвитку НС;
- використання у навчальному процесі сучасних методик обробки зображень, геоінформаційних технологій, комп'ютерної техніки і програмного забезпечення.

Варто зазначити, що підвалини сучасної системи підготовки кадрів

сфери ЦЗ були сформовані, після підписання Указу Президента України «Про заходи щодо удосконалення системи державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [4], та прийняття державної програми перетворення військ цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу (ОРС) ЦЗ [5], у 2003 році на базі ВНЗ пожежно-технічного профілю, які були передані до сфери управління МНС України. Саме у 2003 році була розроблена та затверджена Концепція реформування системи підготовки кадрів МНС України на період 2003-2008 роки [1]. Концепція передбачала безперервний цикл навчання кадрів МНС починаючи з професійної орієнтації молоді через створення при загальноосвітніх школах профільних класів, ліцеїв, від підготовки працівників робітничих спеціальностей до інженерних, наукових, і керівних кадрів шляхом упорядкування мережі навчальних закладів та установ міністерства, формування змісту підготовки фахівців, відкриття нових спеціальностей та спеціалізацій для задоволення кадрових потреб відомства, розробки кваліфікаційних характеристик професій працівників МНС.

Слід зазначити, що ця концепція, на відміну від інших програмних документів, була повністю реалізована, що дозволило створити в Україні багато профільну, централізовану, ступеневу систему освіти у галузі цивільного захисту і пожежної безпеки та підняти на принципово новий рівень якість підготовки кадрів. У подальшому концепція і відповідні програми з її реалізації розвивалися і удосконалювалися [2]. Разом з тим, нові сучасні виклики, з якими зіштовхнулася країна останнім часом, та наявні проблеми існуючої системи підготовки кадрів ЦЗ потребують переоцінки стану відомчої освіти, як за структурою так і за змістом, а також перегляду ряду підходів до формування кадрової політики ДСНС України та механізмів її реалізації, у тому числі і з підготовки кадрів у ВНЗ ДСНС.

Постановка завдання. Розробка пропозицій щодо реформування системи підготовки кадрів ДСНС України.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивною умовою ефективного вирішення наявних проблем є серйозне покращення правового, кадрового, наукового, інформаційного, навчально-методичного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу в рамках формування і реалізації нової концепції реформування системи підготовки кадрів ДСНС України, яка повинна розроблятися на основі відповідної концепції реформування ДСНС, як центрального органу виконавчої влади, із заданою метою по створенню системи ефективної та професійної державної служби, орієнтованої на гарантоване забезпечення потреб громадянського суспільства, територій України та об'єктів економіки у захисті від НС.

Завдання з досягнення цієї мети у частині кадрової політики можна сформулювати таким чином:

- а) комплексний розвиток інституту державної служби з надзвичайних

ситуацій, що забезпечує взаємозв'язок видів служби і правове регулювання особливостей проходження служби ЦЗ, цивільної державної служби на основі впровадження передових технологій управління персоналом в кадрову роботу відповідних органів управління;

б) оптимізація чисельності особового складу служби ЦЗ ДСНС, державних службовців, в тому числі цивільних службовців задіяних у виконанні завдань сфери ЦЗ, за допомогою вдосконалення організаційної структури служб і підрозділів ЦЗ, що здійснюється з урахуванням диференціації кадрового складу за напрямками діяльності та розширення повноважень службовців категорії « Керівник » і « Професіонал » особливо на територіальному і місцевому рівнях;

в) розвиток системи, відбору, вивчення та призначення кандидатів на вакантні посади служби ЦЗ, державних службовців ДСНС за результатами проведення оцінки їх кваліфікації, досвіду роботи, професійних досягнень, особистих якостей і мотивації, що здійснюється в рамках процедур конкурсного відбору, добору без проведення конкурсу, формування і використання кадрового резерву, а також організації ротації;

г) упровадження деталізованої системи кваліфікаційних вимог до посад кадрового складу ДСНС, що враховує напрямки діяльності, а також створення і вдосконалення механізму оцінки на їх відповідність осіб, які претендують на заміщення вакантних посад;

д) орієнтування цілей ДСНС і її територіальних органів управління на інтереси суспільства і потреби громадян, встановлення їх взаємозв'язку з завданнями структурних підрозділів і посадовими обов'язками робітників служби, а також пріоритетне врахування думки громадян (суспільства) щодо оцінки результатів діяльності органів управління і підрозділів ДСНС;

е) забезпечення престижу і конкурентоспроможності державної служби України з НС, підвищення мотивації кадрового складу служби, включаючи встановлення гнучкої, адекватної ринку і бюджетним можливостям системи оплати праці та стимулюючих державних гарантій, здійснення безперервного професійного розвитку і планування посадового зростання;

ж) забезпечення відкритості служби, в тому числі за допомогою застосування інформаційно-комунікаційних технологій, що розширюють надання загальнодоступної референтної інформації, а також впровадження механізмів громадського обговорення, громадського контролю та громадської оцінки;

з) розвиток механізмів попередження корупції, виявлення корупційних ризиків та боротьби з корупційними правопорушеннями, визначення та вирішення конфлікту інтересів у внутрішньому середовищі служби.

Сформульовані завдання у свою чергу надають змогу визначити завдання та зміст системи підготовки кадрів на сучасному етапі, насамперед, це:

1. Розробка та запровадження науково обґрунтованої методики прогнозування потреби кількісного складу кадрів ДСНС України різних профілів діяльності з урахуванням перспективи розвитку служби ЦЗ.

2. Розвиток та вдосконалення багаторівневої практико-орієнтованої системи безперервної професійної освіти у ВНЗ ДСНС України шляхом:

– приведення змісту та структури професійної підготовки кадрів у відповідність з динамічними змінами потреб органів управління та підрозділів ДСНС з більш тісним зв'язком теоретичного курсу навчання з практичною діяльністю працівників служби ЦЗ;

– розробки і реалізації нового покоління освітньо-професійних програм підготовки кадрового складу служби ЦЗ за освітніми ступенями бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук;

– удосконалення організаційної та штатної структури системи підготовки кадрів служби ЦЗ орієнтованої на оптимізацію кількісного складу закладів освіти та розширення їх повноважень а також на нормативи навчального навантаження викладацького складу ВНЗ ДСНС України, з урахуванням індивідуалізації роботи викладачів з категоріями осіб які навчаються;

– централізованого забезпечення ВНЗ ДСНС України новими, сучасними зразками пожежно-рятувальної техніки, комплектами рятувального обладнання та спорядження.

3. Модернізація системи професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням профілізації освітніх установ ДСНС України.

4. Вдосконалення системи професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрових резервів керівників усіх рівнів, яка передбачає обов'язковий курс теоретичної підготовки та організацією ефективного стажування на керівних посадах;

5. Підвищення наукової кваліфікації професорсько-викладацького складу відомчих освітніх установ, вдосконалення системи підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів з основним акцентом на формуванні якісного складу науковців адаптованих до практики діяльності у сфері ЦЗ та пожежної безпеки.

6. Забезпечення інноваційного характеру професійної освіти шляхом :

– розробки та впровадження освітніх програм, що забезпечують навчання кадрів за новими спеціалізаціями і профілями підготовки, відповідно до запитів служб і підрозділів ДСНС і служб ЦЗ інших суб'єктів забезпечення цивільного захисту;

– створення і розвиток матеріально-технічної бази, необхідної для впровадження нових освітніх технологій, інноваційних моделей і актуального змісту освіти, в тому числі комплексну модернізацію технічної бази освітніх установ, необхідної для використання в освітньому процесі сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, електронних освітніх ресурсів і посібників, забезпечення професорсько-викладацькому складу і особам які навчаються ефективного доступу до джерел інформації в галузі науки і техніки;

– формування і розвиток системи підвищення кваліфікації викладачів навчальних закладів ДСНС в частині використання у навчальному процесі інноваційних освітніх методик і технологій.

7. Формування і розвиток системи оцінки якості професійної освіти, що передбачає таке:

- розробку і реалізацію механізмів забезпечення комплексного моніторингу якості освіти, ефективності та успішності професійної діяльності випускників університетів ДСНС з метою оперативного корегування навчального процесу в залежності від потреб практики;

- удосконалення зворотного зв'язку між відомчими освітніми установами та органами управління і підрозділами ДСНС, які є замовниками кадрів, з метою забезпечення ефективного функціонування системи оцінки якості освіти випускників;

- упровадження процедур незалежного оцінювання діяльності освітніх установ ДСНС.

8. Підвищення рівня відповідальності посадових осіб територіальних органів управління і підрозділів ОРС ДСНС за практичну складову навчального процесу під час проходження курсантами та слухачами ВНЗ навчальних практик і стажувань.

Крім цього, з метою надання можливості підвищувати рівень професійної підготовки особовому складу органів і підрозділів ДСНС а також служб ЦЗ, пожежної безпеки інших суб'єктів забезпечення сфери ЦЗ без відриву від місця основної роботи, важливо створити необхідні умови для розвитку у ВНЗ системи дистанційного навчання, з можливостями використання дистанційних технологій у сфері післядипломної освіти. Оскільки всі учасники дистанційного навчання в післядипломній освіті є дорослими людьми, як правило, з певним обсягом особистого і професійного досвіду, рівнем культурного розвитку і здатності до самоосвіти.

З метою укріплення зв'язку теорії з практикою, наближення навчального процесу до сфери і видів діяльності органів управління та підрозділів ДСНС, більш широкого використання у навчальному процесі наявної пожежно-рятувальної, рятувальної та інших видів техніки і обладнання, підвищення рівня професійної складової змісту профільної освіти передбачити:

- створення на базі аварійно-рятувальних загонів спецпризначення, загонів державної ПО, відповідних центрів ОРС, за вибором ВНЗ, філій спеціальних кафедр, що надасть змогу запровадити дуальну освіту (поєднання у навчальному процесі аудиторії та робочого місця);

- введення у практику діяльності ВНЗ інституту «асоційованого викладача», який передбачає залучення до навчального процесу практичних працівників органів управління та підрозділів ДСНС, що забезпечить спадкоємність професійного досвіду від покоління до покоління, а також збереження професійних цінностей.

Є доцільним розглянути також питання, щодо запровадження в університетах ДСНС «нульового» курсу для осіб, які потребують підвищення якості середньої освіти для отримання доступу до вищої освіти у вищих служби, а також повернення до практики створення на базі загальноосвітніх шкіл профільних

класів, як форму і дієвий механізм професійної орієнтації молоді на сферу ЦЗ.

У цілому реформування Системи підготовки кадрів ДСНС України в вищих навчальних закладах повинно не тільки забезпечити набуття традиційних знань, професійних навичок і умінь відповідно до критеріїв професійної діяльності. Нова система повинна включати більш широкий набір умінь і навичок, актуальних сучасної діяльності органів і підрозділів служби ЦЗ таких, наприклад, як спілкування, завоювання і підтримка довіри, врегулювання конфліктів, розвиток творчого підходу до вирішення проблем служби, управління діями щодо вирішення проблем та збору інформації, застосування наданих повноважень в рамках адекватних дій, а також складову відповідних юридичних знань.

Висновки. Система професійної освіти ДСНС України має цілісний і багаторівневий характер, довела свою життєздатність і потребує збереження, за умови якісної модифікації в напрямку посилення спеціалізації підготовки кадрів, її наближення до здійснюваних службово-функціональних завдань діяльності, підвищення якості професійної освіти з урахуванням процесів євроінтеграції поряд з розвитком та удосконаленням практичної складової змісту підготовки кадрів.

Сформульовані окремі завдання кадрової політики ДСНС України, завдання та зміст системи підготовки кадрів на сучасному етапі, а також ряд інших пропозицій із підвищення якості освіти можуть бути корисними при розробці концепції реформування системи підготовки кадрів сфери ЦЗ.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування системи підготовки кадрів МНС України на період 2003-2008 роки : Рішення колегії МНС України від 22.05.2003 р.

2. Програма розвитку системи освіти і наукової діяльності навчальних та навчально-методичних установ МНС України на 2003-2008 рр. [Електронний ресурс] : Наказ МНС України від 11.09.2003 р. № 338. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

3. Садковий В.П. Механізми управління розвитком системи підготовки офіцерських кадрів державної служби надзвичайних ситуацій України [Електронний ресурс] / В.П. Садковий // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 39. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis.../cgiirbis_64.exe?...

4. Про заходи щодо удосконалення системи Державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 27.01.2003 р. № 47/2003. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

5. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19.12.2003 р. № 1467/2003. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

Линдюк О. А., к.держ.упр., докторант, НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто особливості та концептуальні засади модернізації державної служби в умовах глобалізації. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує розвиток і реформування системи державної служби. Обґрунтовано необхідність розробки й схвалення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації. Визначено її структуру, мету, пріоритети та завдання реалізації в коротко-, середньо- і довгостроковий періоди; основні особливості, принципи та підходи до розроблення. Запропоновано авторську структуру Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Ключові слова: державна служба, модернізація системи державної служби, концепція модернізації системи державної служби в умовах глобалізації.

The article discusses the main features and conceptual basis of modernizing the civil service in the context of globalization. The legal framework that regulates development and reformation of civil service is analyzed. The necessity of the development and approval of the Concept of modernization of the civil service in the context of globalization is grounded. The Concept's structure, goal, priorities and objectives in implementing short, medium and long term, and basic features, principles and approaches to the development, practical aspects of its implementation. The author's structure of the Concept of civil service modernization in the context of globalization is proposed.

Keywords: civil service, modernization of the civil service, the concept of modernization of civil service in the context of globalization.

Постановка проблеми. Забезпечення наукових підходів до модернізації державної служби в умовах глобалізації вимагає чіткого обґрунтування її теоретичних, методологічних і методичних засад. Наразі не вироблено єдиної концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, яка б поєднувала теорію та методологію в межах конкретної парадигми, не розмежовуючи їх за рівнем міждисциплінарної представленості та конкретно-наукової специфіки застосування, що зумовлює збереження певного догматизму в теорії державної служби. Тому вбачається доцільним здійснення аналізу змін в концепціях модернізації й розвитку державної служби та спроби віднайти адекватний теоретичний апарат для визначення й прогнозування концептуальних засад модернізації державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах сьогодення наукова концепція модернізації державної служби під впливом глобалізації знаходиться в стадії розробки і становлення. В основному предметом наукових досліджень виступають окремі аспекти проблеми модернізації державної служби, відсутній системний, цілісний і комплексний підходи до вивчення даної

теми. У своїй більшості існуючі наукові підходи та особливості розгляду проблеми вивчаються в межах сучасного менеджменту і побіжно зачіпають питання концептуальних засад, сутності, механізмів, інструментів й засобів модернізації. Проте концептуальні засади модернізації державної служби в умовах глобалізації в аспекті розгляду концепцій не досліджувалися.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз основних особливостей та концептуальних засад модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досягнення мети зумовлює необхідність вирішення низки відповідних завдань, а саме: здійснення аналізу нормативно-правової бази, що регламентує розвиток і реформування державної служби; обґрунтування необхідності розробки та схвалення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації; визначення її структури, мети, принципів, пріоритетів і завдань реалізації в коротко-, середньо- і довгостроковий періоди.

Виклад основного матеріалу. Ситуація, що склалася на сьогодні в теорії державної служби, характеризується поступовим переходом від класичної традиційної до постмодерної парадигми. Основним мотивом для зміни парадигмального контексту є актуальність вироблення адекватних сучасним умовам суспільного розвитку концептів, що визначають оновлене бачення проблем модернізації державної служби в умовах глобалізації [1, с. 65]. Феномен сучасної модернізаційної діяльності та значні відмінності у результатах модернізації державної служби держав пострадянського простору потребують принципового концептуального оновлення усталених поглядів щодо модернізаційних перетворень із урахуванням зміни системоутворюючих чинників як визначальних для різновекторного характеру суспільно-модернізаційних процесів. Проте у наукових дослідженнях зазначена проблематика ще не набула відповідного відображення. Інноваційні системоутворюючі чинники наразі недостатньо вивчені, їх майже не враховують в якості передумови вирішення сучасних завдань модернізації державної служби в умовах глобалізації, що зумовлює теоретико-методологічну актуальність дослідження.

Привнесення нових аспектів у зв'язку з переорієнтацією діяльності органів державної влади на обслуговування громадян ("сервісна державна служба") вимагає зміни головного пріоритету діяльності та концептуальних засад модернізації державної служби. Головною проблемою вітчизняної державної служби стало те, що до сьогодні не обґрунтовано моделювання модернізації державної служби в умовах глобалізації. За роки незалежності на державному рівні схвалювалися різні концепції, програми, проекти, що стосувалися розвитку, реформування та модернізації державної служби, метою яких було створення ефективної системи органів влади. Однак законодавча база, яка регулює державну службу, є недосконалою. Окремі положення законів потребують змін. В жодному із таких документів не визначено цілісної моделі ефективної модернізації державної служби, майже не враховувався досвід країн-сусідів, що інтегрувалися до ЄС, перевага віддавалася власній національній моделі. Модернізації притаманний поверховий характер, в результаті чого так і не досягнуто очікуваних результатів.

Концепція створює сприятливу базу для модернізаційних змін. Слушно зазначив В. Полтерович, що “інститути розвитку можуть сприяти прискоренню зростання і без створення загальнонаціональних програм. Однак самі програми (концепції), як правило, містять певні пріоритети, хоча б і в загальних формулюваннях. При встановленні пріоритетів зазвичай посиляються на два чинники: необхідність “розширки вузьких місць” і доцільність реалізації “порівняльних переваг” для досягнення конкурентоспроможності” [6, с. 7]. Концепція є багатостороннім документом та включає широкий спектр елементів модернізації. Її необхідно розробити з огляду на глобальні виклики, які постали перед державною службою України.

Проведене дослідження нормативно-правової бази, що регламентує державну службу, дало змогу виокремити такі нормативно-правові акти:

– Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [2], спрямовану на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів ЄС, що сприятиме повній реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг, в якій пріоритетними напрямками визначено: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг і вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби;

– Програму розвитку державної служби на 2005–2010 рр. [8], метою якої було визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України;

– Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [5], яка заклала підґрунтя реформування законодавства про державну службу;

– Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р. [3], основною метою якої є створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, але основний акцент зосереджено лише на проблемі удосконалення системи управління людськими ресурсами на державній службі;

– Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [10], метою якої є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного впровадження в Україні реформи державної служби; яка визначає проблеми, що потребують розв’язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби, комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби;

– Програму діяльності Кабінету Міністрів України [7], якою визначено напрями реформування державної служби, зокрема: забезпечення реалізації Закону України “Про державну службу”; здійснення оптимізації структури

органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій та чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати; запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби й реформування системи професійного навчання службовців.

Кожний із етапів розвитку концептуальних засад модернізації державної служби в умовах глобалізації збагачував методологічними напрацюваннями наступний етап та розкривав перспективи подальших наукових пошуків вирішення окреслених проблем. Проте зазначені документи розвитку державної служби України потребують більшої чіткості, однозначності, визначеності та закінченості. В умовах глобалізації “траєкторія зміни державної служби” передбачає різні сценарії, альтернативи, що моделюють модернізацію даного інституту. Проаналізувавши зміст цих документів, слід зазначити, що жоден із них не ставив собі за основну мету концептуально визначити траєкторію модернізації державної служби в умовах глобалізації. Незважаючи на рівень опрацювання та детальну аргументацію пропонованих заходів по формуванню ефективно функціонуючого інституту державної служби, концептуальні та операційні пропозиції експертів у системному вигляді не враховані.

У межах єдиної постмодерної парадигми державної служби доцільною є розробка Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, в якій доцільно поєднати принципи епістемології, еволюційної теорії, теорії дискурсу. Такий підхід передбачає як підґрунтя політичний плюралізм та соціальну взаємодію між системою державної служби і суспільством, впливаючи на підвищення ефективності модернізації [1, с. 65]. Загальнотеоретичну концепцію модернізації державної служби в умовах глобалізації слід формувати з урахуванням сучасних вимог, нових ідей і тенденцій модернізації, глобалізації, розвитку системи державної служби та державно-службових відносин тощо. Така Концепція за своїм змістом має бути комплексною дослідницькою моделлю процесу вдосконалення модернізації державної служби в умовах глобалізації. В ній доцільно визначити елементи, які сприятимуть створенню та реалізації чіткої, зрозумілої модернізаційної політики, обґрунтувати чіткий перелік завдань, враховуючи основні модернізаційні проблеми й аналіз та оцінку сучасної ситуації, а також закласти основи ефективної модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Існуючі стратегії й концепції модернізації, реформування, розвитку державної служби, а також законодавство з цього питання, що було прийнято за останні роки, є основою для розбудови Концепції. Необхідно враховувати всі попередні напрацювання з досліджуваної проблеми та існуючі стратегії і плани щодо їх запровадження та здійснити оцінку раніше схвалених документів з метою уникнення дуалізму. В пояснювальній записці до Концепції слід зазначити проблеми та можливості модернізації державної служби в умовах глобалізації. Слушним, на нашу думку, є аналіз взаємозв'язків модернізації, глобалізації та складових системи державної служби. Важливо чітко сформулювати ідеї та бачення того, якими мають бути модернізаційні процеси системи державної служби в Україні, пріоритети та порядок прове-

дення модернізації, визначити відповідальних за координацію діяльності щодо реалізації Концепції, очікувані результати впровадження Концепції. Вона має поєднувати кращі зарубіжні практики. Від чіткого формулювання мети Концепції залежить визначення завдань для досягнення цілей. Система заходів з реалізації модернізаційних процесів державної охоплює правове, інституційне, фінансове, кадрове, гуманітарне, інформаційне забезпечення.

Колективом авторів визначено основні змістові блоки концепції. Вони зазначають, що “відповідно до призначення, структура концепції зазвичай складається з чотирьох змістових блоків: 1) цільовий; 2) прогнозно-аналітичний; 3) урахування факторів середовища; 4) концептуальний. Окрім того, слід обов’язково зважати на наявність у концепції трьох різнорівневих, але водночас взаємопов’язаних аспектів: макроструктурного; міжгалузевого; територіального” [10, с. 13].

Розглянувши зарубіжний досвід, доцільно зазначити, що, наприклад, Концепція нової моделі державної служби Республіки Казахстан складається із трьох розділів: 1) бачення розвитку системи державної служби; 2) основні принципи і загальні підходи розвитку системи державної служби; 3) інструменти реалізації концепції. Основними цілями Концепції стали: формування нової кадрової політики і ефективної системи управління людським капіталом у державному секторі; підвищення якості надання державних послуг як показника ефективності діяльності; удосконалення етичних норм і формування позитивного іміджу державної служби [4].

Ураховуючи це, пропонується така загальна структура Концепції модернізації державної служби в умовах глобалізації, яка складається із семи розділів:

1. Загальні положення: слід висвітлити найбільш важливі проблеми, які роблять цю концепцію актуальною; надати визначення “державної служби” та “модернізації державної служби”.

2. Мета і принципи модернізації державної служби в умовах глобалізації: важливо обґрунтувати широке визначення мети та принципів, які забезпечать ефективну модернізацію, включаючи інституційні принципи, та окреслити суб’єкти, що мають бути залучені до імплементації модернізаційних процесів.

3. Глобалізаційні виклики та міжнародний аспект модернізації державної служби: цей розділ базується на багатьох документах зарубіжних країн, тобто модернізація державної служби має враховувати вплив глобалізації і позитивний зарубіжний досвід.

4. Напрями модернізації державної служби в умовах глобалізації: це ключовий розділ, оскільки в ньому слід виписати пріоритети модернізації.

5. Інструменти реалізації модернізації державної служби в умовах глобалізації: слід визначити праві, організаційні, фінанси, інформаційні тощо; також розглядаються економічні питання та питання персоналу.

6. Контроль, моніторинг й оцінювання ефективності модернізації державної служби в умовах глобалізації: важливо виокремити критерії, індикатори й інформацію, необхідну для здійснення моніторингу і оцінювання.

7. Механізми реалізації модернізації державної служби в умовах гло-

балізації: цей розділ має включати перелік нормативно-правових актів, які мають бути прийняті, та інституції, що мають бути створені; також встановлено вимоги щодо інформації і персоналу.

Концепція має включати не лише перелік цілей, принципів і пропонованих заходів, а повинна містити аргументи на підтримку запропонованого підходу та напряду описаних модернізаційних процесів, а також аргументи, які б свідчили на користь такого підходу, та виокремити основні параметри, які слугували б як базові для висвітлення процесу модернізації. Пріоритети модернізації державної служби в умовах глобалізації слід чітко сформулювати. Серед них визначити ті, які стосуються таких ключових елементів розвитку державної служби як методи, законодавчі основи діяльності, кадровий потенціал, нові інформаційні, мережеві, соціальні й гуманітарні технології. Існує необхідність напрацювання рекомендацій щодо практичного впровадження зазначених в Концепції пріоритетів, механізм забезпечення звітності й взаємовідносин державної служби з суспільством.

Відповідне кадрове забезпечення системи державної служби всіх рівнів, процеси відбору, просування по службі, мобільності персоналу та цілеспрямоване підвищення кваліфікації службовців відповідно до нових завдань – це ті питання, які значною мірою впливають на модернізаційні процеси і тому на них також необхідно акцентувати увагу в Концепції.

Визнання необхідності контролю, моніторингу і оцінювання ефективності модернізації державної служби, а також необхідності підвищення якості даних для аналізу модернізації є ще одним елементом Концепції. Необхідно забезпечити розроблення звітів про стан модернізації державної служби в умовах глобалізації на всіх рівнях з акцентом на: розрахунки трендів, результати й пропозиції щодо подальших пріоритетів модернізації.

Акцент варто зробити на міжвідомчу природу модернізації державної служби в умовах глобалізації та необхідність забезпечення її імплементацію через координацію та співробітництво між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями. Так, К. Хунольд слушно зазначав, що “сучасна концепція передбачає попереднє оприлюднення державою планованих рішень і вислуховування думки зацікавлених сторін” [11]. У результаті окреслені концептуальні засади піддаються більш точному визначенню і адекватно відображають поточні інтереси громадян та суспільства, а ризик прийняття необґрунтованих рішень знижується. У цьому контексті “пропонується переглянути взаємовідносини між системою державної служби і громадянським суспільством, яке вони обслуговують, намагаючись визначити можливості забезпечення системою державного управління конструктивного балансу між змінами та стабільністю суспільства для збереження стійкого розвитку демократії” [1, с. 65].

Висновки. Численні зміни в суспільстві під впливом глобалізаційних процесів вимагають створення більш досконалих моделей і концепцій модернізації державної служби. В сучасній державній службі необхідно виробити єдину концепцію її модернізації в умовах глобалізації, яка б поєднувала

теоретичні засади та методологію в межах конкретної парадигми. Розроблення Концепції модернізації системи державної служби в умовах глобалізації слід здійснювати в контексті взаємодії і взаємообумовленості розвитку держави та громадянського суспільства у межах якої: визначити її сутність, цілі і завдання, політичні, соціальні, економічні, духовні, моральні чинники, базові принципи, основні напрями та способи здійснення, а також інституційне, кадрове та ресурсне забезпечення.

Список використаних джерел

1. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
2. Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
3. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Електронний ресурс] : розпор. Кабінету Міністрів України від 27 черв. 2012 р. № 411-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/411-2012-%D1%80>.
4. О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Казахстан от 21.07.2011 №119. – Режим доступа: http://www.karazhal.kz/ru/gossluzhba_3.
5. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>.
6. Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции / В. Полтерович // Вопросы экономики, 2008. – № 4. – С. 4–24.
7. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : пост. Верховної Ради України від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
8. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки [Електронний ресурс] : пост. Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
9. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
10. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. : розпор. Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 680.
11. Hunold C. Corporatism, Pluralism, and Democracy : Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability / C. Hunold // Governance : An International Journal of Policy and Administration, 2001. – Vol. 14. № 2. – p. 151–167.

*Мороз С. А., здобувач ННВЦ, НУЦЗУ,
Мороз В. М., д.держ.упр., доц., НТУ «ХПІ»,
Домбровська С. М., д.держ.упр., проф., ННВЦ, НУЦЗУ*

ФРАНЦУЗЬКА МОДЕЛЬ ПІДГОТОВКИ НАУКОВО- ПЕДАГОГІЧНИХ КАДРІВ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВІТЧИЗНЯНИХ ВНЗ

Розглянуто особливості розбудови та функціонування французької моделі підготовки науково-педагогічних кадрів та обґрунтовано напрями використання її елементів у межах системи розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. За результатами аналізу змісту норм і правил подання та розгляду дисертації які діють у Університеті Париж-Дофін було опрацьовано загальний алгоритм підготовки науково-педагогічних кадрів у межах французької моделі. За результатами порівняння змісту вітчизняної та французької моделі підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації було виокремлено переваги останньої та опрацьовано пропозиції щодо вдосконалення змісту механізмів функціонування вітчизняного моделі.

Ключові слова: *розвиток трудового потенціалу ВНЗ; французька модель підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів; подання та захист дисертації; отримання наукового ступеню PhD; вимоги до абітурієнта який претендує на вступу до аспірантури.*

There were considered features of development and functioning of the French model of training of the teaching staff and reasonable uses of its elements within the system of labor potential of local universities. The analysis of the content of standards and rules for submission and consideration of the thesis that operate at the Paris Dauphine University, there was observed a general algorithm for training of the teaching staff within the French model. As a result of comparing the content of domestic and French models of scientific-pedagogical and scientific personnel of higher qualification, there were separated benefits of the last and processed proposals to improve the content of the mechanisms of domestic models.

Keywords: *development of labor potential of university; French model of scientific-pedagogical and scientific personnel; presentation and defense of the thesis; obtaining scientific degree of PhD; requirements for the applicant who claims to admission to graduate school.*

Постановка проблеми. З прийняттям нових редакцій Законів України «Про вищу освіту» та «Про наукову і науково-технічну діяльність», так само як і приєднання України до Болонського процесу, проблематика підвищення ефективності функціонування та розвитку системи підготовки й атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації набула принци-

пово нового змісту та значення для розвитку суспільства. Слід визнати, що вирішення питань якості процесу підготовки науково-педагогічних кадрів, у тому чи іншому контексті прояву їх складного та багатогранного змісту, є не лише основою для розвитку системи вищої освіти України, а і підґрунтям для становлення принципово нової системи ціннісних орієнтацій у суспільно-політичному та соціально-економічному житті країни. З огляду на неабияку значущість порушеної проблематики для розвитку суспільно-державних інституцій і інститутів, можемо констатувати про можливість її розгляду через призму змісту у тому числі і державно-управлінської науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Приймаючи до уваги історично обумовлену специфіку функціонування і розвитку системи освіти, так само як і соціокультурного середовища у межах якого власно і відбуваються процеси прийому та передачі знань, виділяють три основні моделі підготовки науково-педагогічних кадрів, а саме: німецьку (Австрія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Швейцарія, Швеція тощо), французьку (Бельгія, Іспанія, Італія, Франція тощо) та англосаксонську (Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія, США, терція тощо) [3, с. 160]. Цілком очевидно, що запропонована класифікація не охоплює все різноманіття існуючих систем підготовки.

Проблематика підвищення ефективності функціонування та розвитку системи підготовки й атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації знайшла свого розвитку у роботах В.Д. Бакуменка, С.М. Домбровської, Р.В. Бойка, К.О. Вашенка, З.В. Гуцайлюка, Н.І. Демедишиної, В.С. Загорського, Ю.В. Ковбасюка, В.І. Лугового, В.Ф. Мачуліна, А.П. Рачинського, О.А. Тertiшної та багатьох інших. Серед найбільш цікавих наукових досліджень відповідного змістовного спрямування слід звернути увагу на дисертацію О.В. Поживілової «Розвиток систем підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в європейському регіоні та Україні (1990-2005 рр.)» (дисертацію присвячено дослідженню теоретичних і прикладних питань організації і забезпечення ефективної і якісної підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів у провідних державах Європи та Україні в умовах інтенсифікації Болонського та ін. інтегративних європейських процесів) [6], на колективну монографію В.І. Сергієнка, І.Б. Жилиєва та В.І. Торкатюка «Атестація наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні: проблеми і рішення» (монографія присвячена дослідженню тенденцій розвитку атестаційного процесу в Україні та з'ясуванню перспективних напрямків упорядкування та реформування системи атестації в Україні у світлі інтеграції до освітньо-європейської співдружності) [9], на колективну монографію М.О. Кизима, О.М. Тищенка «Система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації» (в монографії висвітлено тенденції розвитку атестаційного процесу за умов трансформаційної економіки України та наведено результати аналізу ефективності державного регулювання атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації) [10] тощо. Окремі аспекти функціонування системи підготовки науково-педагогічних кадрів у Німеччині були нами розглянуті у межах відповідної

публікації [4].

Не дивлячись на порівняно достатню увагу до проблематики розвитку системи підготовки та атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації з боку представників наукової громадськості, окремі її питання, особливо в контексті їх деталізації у межах визначених напрямів наукового пошуку, потребують на організацію додаткових наукових досліджень.

Постановка завдання. Розглянути зміст та особливості функціонування французької моделі підготовки науково-педагогічних кадрів та з'ясувати перспективи її використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних вищих навчальних закладів.

Виклад основного матеріалу. Французька модель підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації, так само як і німецька, передбачає проведення дисертантом, як правило у межах трьохрічної програми підготовки, самостійного наукового дослідження. За результатними захисту наукової роботи здобувачу присвоюється кваліфікація «Доктор університету». Право на присвоєння відповідної кваліфікації мають лише ті ВНЗ, чії докторські програми були визнані Національною агенцією оцінки досліджень та вищої освіти [2, с. 38]. Після отримання кваліфікації «Доктор університету» та п'ятирічної науково-дослідної роботи, вчений може претендувати на проходження процедури габілітації. Так само як і у межах німецької моделі «Габілітований доктор університету» має право на заняття професорських посад у ВНЗ та керівництво науковими дослідженнями докторантів.

Досить цікавою особливістю щодо розуміння традицій французької моделі підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації (докторів університету) є факт обов'язковості закінчення кандидатом на вступ до докторантури так званих післядипломних студій («Diplome d'etudes approfondies, DEA»), навчання у межах яких може бути прирівняне до другого року навчання в магістратурі. Така норма була чинною до 2000 року. Нагадаємо, що німецька модель підготовки PhD передбачає гіпотетичну можливість вступу до докторантури з дипломом бакалаврського рівня з подальшим закінченням магістратури у межах обраної докторської програми [1, с. 146]. Навчання в післядипломній студії зосереджено на поглибленому вивченні предметів з обраної студентом спеціалізації. Після закінчення вивчення теоретичних аспектів наукової проблематики студент під керівництвом досвідченого вченого-дослідника проходить порівняно тривале стажування (3 – 6 місяців) в одній з науково-дослідних лабораторій університету або на виробництві. Цілком очевидно, що рівень підготовки кандидата на вступ до докторантури, за умови наявності в нього досвіду науково-дослідної роботи або професійної діяльності, був більш ніж достатній.

Під впливом Болонського процесу французька модель підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації починаючи з 2000 р. зазнала суттєвих змін. Були переглянуті не лише строки навчання в аспірантурі (4-и роки проти 3-х), а і форма її існування. Автори реформи визнали доцільність утворення у межах системи підготовки докторантів так

званих докторських шкіл. Докторські школи утворюються університетом за результатами угоди з Міністерством освіти. Докторські школи, відповідно до умов їх утворення та функціонування, повинні раз на 4 роки проходити атестацію Національної агенції з оцінки досліджень та вищої освіти. Тут ми можемо провести, хоча і досі умовну, паралель з існуючим у межах вітчизняної системи вищої освіти інститутом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [7]. Зміна парадигми підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації обумовила перенесення акцентів з суб'єктно-об'єктного рівня взаємодії між докторантом та його керівником на рівень взаємодії між університетськими організаційними підрозділами. Вище ми звернули увагу на той факт, що строк навчання в докторантурі становить 4 роки. Разом з тим, офіційна (формальна) тривалість докторської програми становить три роки. Така розбіжність у визначенні часу навчання може бути пояснена тим фактом, що останній рік навчання в магістратурі, під час якого студент розпочинає наукове дослідження, може біти розглянутий в контексті загального часу підготовки докторанта. Залишаючи поза увагою деякі особливості змісту запропонованої у 2000 році реформи підготовки докторантів, можемо констатувати той факт, що нова модель була розбудована з прийняттям до уваги традицій функціонування згаданих вище післядипломних студій. Слід звернути увагу, що в окремих випадках докторська школа має можливість збільшити строк навчання в докторантурі до 4-х років (без врахування останнього курсу магістратури). Цікаво, що час роботи над дисертацією зараховується докторанту до професійного стажу (робота за фахом). Це пов'язано з тим, що організація та проведення наукового дослідження вже само по собі є своєрідним внеском у розвиток науки [2, с. 40]. Схожа норма щодо зарахування часу навчання в аспірантурі та докторантурі існує і у межах вітчизняного інституціонального середовища. Відповідно до вимог статті 32 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» до стажу наукової роботи зараховується час навчання в аспірантурі, ад'юнктурі, докторантурі [8]. Французька система підготовки університетських докторів (PhD) передбачає очну та заочну форму навчання. На відміну від німецької моделі, функціонування шкіл докторів у межах традицій функціонування яких увага адміністрації інституції зосереджена переважно на теоретичних та практичних аспектах підготовки майбутніх докторів, французька модель, концентрується на організаційному та науково-аналітичному забезпеченні досліджень дисертанта, надаючи йому певний рівень наукової свободи, хоча і у межах визначеної теми.

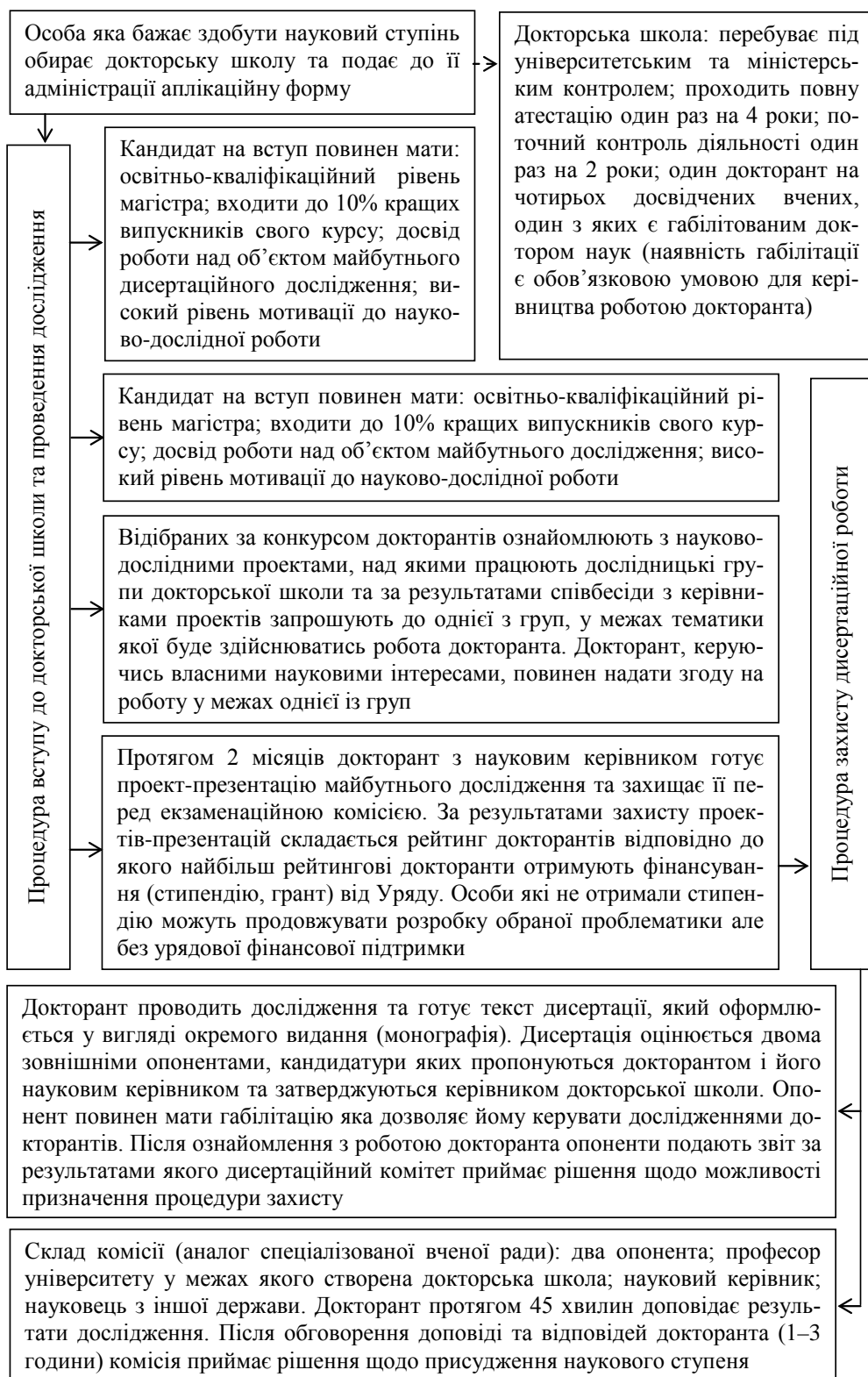
Кандидат на вступ до докторської школи повинен пройти співбесіду з представником докторської школи та подати так званий мотиваційний лист із зазначенням обсягів та якості попередньо виконаних науково-дослідних робіт. Крім того, кандидат у межах окремого документу повинен сформулювати тему майбутнього дослідження та обґрунтувати її актуальність. Передбачається, що заява кандидата на вступ до докторської школи буде супроводжуватися рекомендаціями принаймні двох габілітованих докторів.

Після прийняття адміністрацією докторської школи рішення про зарахування кандидата на докторську програму з докторантом укладається контракт (підписання дисертаційних правил). Відповідно до підписаного контракту докторант зобов'язаний [2, с. 43] таке:

- узгодити з керівником план навчальної підготовки (тренінговий план) та дослідницької роботи, а також дотримуватись його виконання;
- відвідувати організовані докторською школою тренінги, заняття та дослідницькі семінари (перелік відповідних заходів узгоджується з науковим керівником);
- обговорювати наукову проблематику з науковим керівником та прислухатися до його рекомендацій та порад;
- звітувати перед науковим керівником про виконання плану навчання та роботи над дисертацією;
- встановлювати та підтримувати професійні контакти з представниками наукової спільноти;
- виявляти повагу до колег та дотримуватися правил етичної поведінки;
- дотримуватися правил безпеки під час роботи в лабораторіях та використанні обладнання;
- упродовж 4 років після здобуття докторського ступеня інформувати університет про свою професійну діяльність;
- знати систему вітчизняної вищої освіти та науки.

Контроль за виконанням докторантом своїх обов'язків покладеться на призначеного докторською школою наукового керівника дисертанта. Цікавою особливістю французької моделі підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації є факт можливості призначення відразу двох наукових керівників, один з яких є головним (основним). Другий керівник призначається, як правило, з числа тих осіб, які ще не мають достатнього досвіду у здійсненні керівництва науково-дослідною роботою дисертанта. Таке призначення дозволяє науковцям, які претендують у майбутньому здійснювати самостійне керування роботою докторанта, набути необхідний досвід у межах відповідного напрямку професійної діяльності. Крім наукових керівників, за роботою докторанта мають можливість спостерігати так звані референти. Виконання обов'язків референта покладається на вчених з високим рівнем авторитету серед представників наукової спільноти. Як правило, ці особи не належать до організаційної структури докторської школи та мають можливість спостерігати за роботою докторанта «з зовні», що забезпечує дотримання принципу об'єктивності та неупередженості щодо оцінювання отриманих дисертантом результатів. Загальний зміст процедури вступу до докторської школи та захисту дисертації подано на рисунку 1.

З метою з'ясування змісту та структури програми з підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації у межах французької моделі, вважаємо, що слід розглянути докторську програму з менеджменту (сфер підготовки: економіка, право, політичні науки, прикладна математика, інформатика прийняття рішень), яка пропонується в Університеті Париж-Дофін [5, с. 6].



Програма розрахована на 3–4 роки (в залежності від обраної сфери наукового знання) та має таку структуру:

1) перший рік навчання (засвоєння дисциплін загального та спеціального (за профілем навчання) курсів): загальний курс (90 годин: епістемологія та побудова досліджень (30 годин); якісні методи досліджень (30 годин); кількісні методи досліджень (30 годин)); спеціальний курс (відвідування чотирьох факультативних семінарів за профілем навчання, наприклад: маркетинг та стратегія; фінанси; системи інформації; облік та контроль);

2) другий рік навчання передбачає участь докторанта у різноманітних спеціалізованих науково-комунікативних заходах (семінарах), наприклад: семінари за вибором докторанта (аналіз соціальних мереж; теорія ігор; індустріальна економіка тощо); семінари з просування та популяризації наукового дослідження; майстер-класи з виконання досліджень; прийняття участі у наукових конференціях, круглих столах тощо;

3) третій рік навчання присвячується безпосередній роботі над змістом дисертаційної роботи.

Цікавою особливістю французької моделі підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації є можливість захисту однієї дисертації одночасно в двох інституціях («co-tutelles de these»), одна з яких є іноземною. На нашу думку, такий досвід в організації наукових досліджень та можливість отримання дипломів доктора наук відразу від двох інституцій, не лише розширює коло наукової проблематики та сприяє збільшенню професійних контактів докторанта, а і значно підвищує рівень виконання дисертаційної роботи.

Висновки. Приймаючи до уваги вищенаведене можемо сформулювати такі висновки.

По-перше, вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження норми яка б зобов'язувала кандидатів на вступ до аспірантури мати мінімальний досвід в організації та проведенні наукових досліджень, наприклад шестимісячний стаж роботи на посадах асистентів та лаборантів в науково-дослідних підрозділах університету або підприємства. За логікою розвитку змісту цієї норми, особа яка отримала первинний стаж науково-дослідної роботи повинна буде звернутися до керівника установи (підприємства) з проханням надати відповідну довідку. Передбачається, що у зміст цієї довідки буде містити як інформацію про різновид виконаних конкретним дослідником робіт і їх основні результати, так і висновок керівника щодо здатності (схильності) відповідної особи до науково-дослідної або викладацької діяльності.

По-друге, вважаємо за необхідне розглянути можливість зарахування часу навчання в аспірантурі та докторантурі до страхового стажу для призначення пенсії. З одного боку, цілком зрозуміло, що особа під час навчання в аспірантурі (докторантурі) не здійснювала відрахувань до Державного пенсійного фонду, але з іншого боку, дисертант приймав безпосередню участь у розробці державних науково-дослідних робіт, проводив наукові дослідження та оприлюднював їх результати у наукових виданнях, представляв наукову

спільноту України на чисельних міжнародних науково-комунікативних заходах. Цілком вірогідно, що користь від отриманих під час роботи над дисертацією результатів для держави (суспільства) може значно перевищувати той внесок, який був би здійснений особою до Державного пенсійного фонду за умови здійснення безпосередньої трудової діяльності.

По-третє, з метою підвищення якості підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації, вважаємо за необхідне розглянути можливість запровадження норми щодо призначення докторанту відразу двох наукових керівників (основний керівник та керівник-стажер). Передбачається, що кожен з керівників буде мати відповідний до свого статусу чітко визначений обсяг компетенції та відповідальності. На нашу думку, встановлення такої норми, не лише підвищить якість керівництва роботою докторанта над дисертацією, а і сприятиме розвитку інституту керівництва дисертаційними дослідженнями. Керівник-стажер матиме можливість перейняти від більш досвідченого колеги знання та досвід в організації роботи аспіранта, а також набути практичних навичок за відповідним напрямом професійної діяльності. На наше переконання, науковими керівниками дисертаційного дослідження аспіранта повинні призначатися лише ті особи, які мають науковий ступінь доктора наук. У якості виключення, на нашу думку, можливе призначення досвідченого науковця з науковим ступенем кандидата наук, але лише за умови щонайменше 3-х річного досвіду перебування у статусі керівника-стажера та за наявності успішних результатів за цим напрямом професійної діяльності.

По-четверте, з метою підвищення якості докторських програм та їх швидкого адаптування до потреб суспільства, вважаємо за необхідне зобов'язати випускників аспірантури та докторантури інформувати установу, у межах організаційної структури якої була виконана дисертаційна робота, про свою професійну діяльність упродовж п'яти років після закінчення строку підготовки. Підтримання зв'язку з випускниками докторських програм, на нашу думку, не лише сприятиме підвищенню якості підготовки докторів філософії, перш за все за рахунок своєчасного корегування відповідних програм підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації, а і забезпечить розвиток кластерної моделі управління науковими дослідженнями. Крім того, встановлення взаємодії між університетом та випускником докторської програми може сприяти формуванню нових науково-дослідних колективів, наприклад залучення аспірантів та докторантів до фахової діяльності поза межами університету.

По-п'яте, з метою підвищення рівня довіри суспільства, з одного боку, до вітчизняної моделі підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації, а з іншого – до процедури прилюдного захисту, вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження процедури подвійного захисту (за аналогією дії вище розглянутого принципу «co-tutelles de these»). Така процедура повинна передбачати можливість дисертанта захистити результати дисертаційного дослідження одночасно в двох інституціях, а саме в

спеціалізованій вченій раді України та відповідній за своєю компетенцією іноземній інституції. Залучення іноземних фахівців до процедури попереднього розгляду та захисту дисертації сприятиме не лише підвищенню конкурентоспроможності дисертанта, а перш за все – підвищить загальний рівень організації та проведення наукових досліджень. З огляду на існування у межах вітчизняного освітнього середовища прецедентів функціонування так званих програм подвійного диплому (програма «Два дипломи») бакалаврського та магістерського рівнів, відсутність аналогічної програми для осіб які здійснюють підготовку на освітньо-науковому та науковому рівнях вищої освіти, не лише викликає здивування, а і обумовлює формування запиту з боку представників наукової спільноти щодо надання докторантам відповідної можливості. Умови проведення такого захисту, так само як і механізм попереднього розгляду дисертаційної роботи потребують на додаткову увагу.

Вищенаведені висновки не вичерпують усього різноманіття прояву змісту та традицій функціонування німецької моделі підготовки науково-педагогічних кадрів, а лише створюють підґрунтя для подальшого обговорення порушеної проблематики. Серед перспективних напрямів в організації наукових пошуків слід звернути увагу, перш за все, на ті, зміст яких пов'язано з дослідженням особливостей розбудови та традицій функціонування італійської та скандинавської моделей підготовки фахівців вищої кваліфікації.

Список використаних джерел

1. Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР: сборник обзоров / (А.В. Борисенкова, В.С. Вахштайн, Е.М. Горбунова и др.) под ред. А.В. Заиченко. – М.: МАКС-Пресс, 2005. – 152 с.

2. Біоде П. Докторська підготовка у Франції / П. Біоде, С. Колонж, Ж. Шамба; пер. з фр. Р. Веретельника // Докторські програми в Європі та Україні. – К.: Університетське видавництво «ПУЛЬСАРИ», 2007. – С. 38–51.

3. Ильина И.Е. Современные тенденции развития подготовки кадров высшей квалификации в России / И.Е. Ильина // Альманах «Наука. Инновации. Образование». – 2013. – Вып. 13. – С. 159–172.

4. Мороз С.А. Німецька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ / С.А. Мороз, В.М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. – 2016. – № 2. – С. 77–86.

5. Особливості докторських програм світових дослідницьких університетів [електронний ресурс] / (авт. тексту Інститут вищої освіти КНЕУ ім. В. Гетьмана). – Режим доступу: http://ivo.kneu.edu.ua/dost_a_p/publications_sad/.

6. Поживілова О.В. Розвиток систем підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в європейському регіоні та Україні (1990-2005 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.01. «Загальна педагогіка та історія педагогіки» / О.В. Поживілова. – К., 2006. – 24 с.

7. Про вищу освіту / Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VII //

Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14.

8. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р., № 848-VIII // Відомості ВР України. – 2016. – № 3. – С. 5–8.

9. Сергієнко В.І. Атестація наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні: проблеми і рішення / В.І. Сергієнко, І.Б. Жилиєв, В.І. Торкатюк. – Х. : ХНАМГ, 2006. – 228 с.

10. Система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації : монографія / (В.І. Сергієнко, І.Б. Жилиєв, М.О. Кизим, О.М. Тищенко). – Х. : ІНЖЕК, 2008. – 231 с.

УДК 354:37.088.2

Мосякіна О. А., аспірант, УМСФ

РОЛЬ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті висвітлені та узагальнені існуючі теоретичні аспекти щодо визначення складової кадрового управління митної політики України. Автором розкрито суть складової кадрового управління митної політики України. Запропоновано авторський підхід щодо подальшого розвитку кадрового управління митної політики України.

Ключові слова: митна політика, кадрове управління, кадри, працівники, складова кадрового управління, нормативно-правова база.

The article highlights and summarizes the existing theoretical aspects of the definition component of the personnel management of the customs policy of Ukraine. The author captures the essence of the component of the personnel management of the customs policy of Ukraine. The author's approach regarding the further development of personnel management of the customs policy of Ukraine.

Keywords: customs policy, personnel management, frames, staff, the basis of personnel management, normative-legal base.

Постановка проблеми. З часу, коли людство стало на шлях цивілізованого розвитку, визначальна роль у вирішенні практичних завдань, що постають перед державою, належить підготовленому професійному складу працівників різних сфер і напрямків життєдіяльності суспільства. Чи не найважливіша роль належить тим, хто формує політику держави, управляє процесами її реалізації. В цій площині кадрова політика виступає як важлива складова політики держави, її головна лінія в сфері добору та підготовки кадрів. Сьогодні стає очевидним, що Україні потрібна сучасна ефективна державна кадрова політика в системі державного управління, спрямована на за-

лучення, закріплення й адекватне використання на державній службі висококваліфікованих фахівців, створення умов по реалізації ними свого професійного потенціалу для успішного виконання посадових обов'язків і забезпечення на цій основі ефективного функціонування органів державної влади. Таким чином, удосконалювання кадрової політики в системі державного управління стає тим фактором, що впливає на ефективність роботи органів державного управління, сприяє рішенню задач формування економічно і соціально стабільного суспільства. Управління кадрами в будь-якому відомстві має стратегічний і оперативний характер. Тому сьогодні, коли Україна розпочала свій шлях до ЄС необхідно докорінно змінювати кадрову політику не тільки митниці, а й всієї державної служби. Необхідно змінювати підходи, принципи, саму складову кадрової політики тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових роботах питання кадрового управління у сфері реалізації митної політики розглядали: В. Ченцов, Д. Приймаченко, Л. Івашова, А. Пилипенко, Б. Кормич, П. Пашко, І. Бережнюк, І. Коросташова, Ю. Кунєв та інші.

Постановка завдання. Висвітлення та узагальнення існуючих теоретичних аспектів щодо визначення складової кадрового управління митної політики. Розкриття суті складової кадрового управління митної політики України та надання свого бачення подальшого розвитку в цій сфері, опис своїх пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Ще за радянської доби в нашій державі закріпився вислів, яким дуже часто користується суспільство й нині - «кадри вирішують все». Не можливо не погодитись із цим твердженням, оскільки складовою кадрової політики в будь-якому відомстві є підготовка кадрів, створення системи соціального та правового захисту працівників, їх просування кар'єрними сходами (призначення чи звільнення), визначення вимог щодо вмінь та професіоналізму особового складу, контролю за якістю виконання покладених на них службових обов'язків, підвищення кваліфікації, саморозвиток й самоорганізація персоналу та багато іншого.

Отже, тільки окреслення низки питань щодо якісної роботи з персоналом і здійснення ефективного кадрового менеджменту з урахуванням сучасних завдань свідчать: про актуальність і багатогранність даної теми; необхідність переходу від початкової роботи з кадрами (що є обов'язковою в цій діяльності) до планування і повсякденного здійснення індивідуальної роботи з кожним працівником та активізація зусиль у напрямі всебічного розвитку персоналу; необхідність повсюдного впровадження основних функцій кадрового менеджменту; потребу постійного поповнення та поглиблення знань, умінь і навичок кожного керівника на своїй ділянці роботи, самоменеджмент та ін.

Необхідним елементом кадрової роботи є оцінка персоналу, яка здійснюється з метою прийняття кадрових рішень, чіткого планування роботи з персоналом та вдосконалення процесу управління в цілому. До основних критеріїв оцінювання кадрів колектив авторів С.М. Сergygin, В.В. Ченцов, П.В. Пашко та Н.А. Липовська [1] пропонують зарахувати: рівень оволодіння ділянкою роботи; якість зробленого; прагнення досягти високих резуль-

татів; уміння й готовність приймати рішення; комунікабельність; володіння професійною етикою; наявність політичної та правової культури. Вважаємо, що необхідно додати ще декілька не менш важливих критеріїв, таких як: по-перше володіння мовами, це важливий критерій для ефективної та кваліфікованої роботи не тільки митника а й взагалі будь-якого працівника; по-друге, прагнення вдосконалювати свої професійні навички (для цього необхідні мотиваційні заходи зі сторони керівництва, можливість заробляти більше, кар'єрне зростання, соціальний статус та інше) тощо.

Однією з найбільш важливих проблем у сфері державного управління слід вважати об'єктивізацію відбору кандидатів на посади державних службовців, що не тільки дозволить покращити процес комплектування відповідної організації (адже ефективний добір кадрів – це одна з головних форм попереднього контролю якостей людських ресурсів), а й забезпечить у подальшому потрібний рівень її функціонування.

Також неможливо не погодитись з думкою вчених [4], що для того щоб система менеджменту персоналу ефективно функціонувала в митній службі, потрібно мати своєчасно та в достатній кількості всі необхідні ресурси. При цьому ресурсне забезпечення представляється авторами як комплекс нормативно-правової та інформаційної бази, науково-методичними, кадровим, матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням [4].

Невідкладною справою є кадрове забезпечення правової та адміністративної реформи, яке передбачає створення гармонійної системи добору, розстановки, виховання, підготовки та перепідготовки молодих фахівців які направляються до митної служби [3]. У даному контексті особливої уваги потребує вдосконалення чинного законодавства України, що регулює зазначені процеси з метою приведення його у відповідність до вимог, які пред'являються до нашої держави у зв'язку з інтеграцією нашої країни у світову спільноту [2].

Основними напрями удосконалення законодавства є: по-перше, чітке окреслення в законодавчому полі норм, що урегульовують вимоги до кваліфікації та професійної компетенції митників. Фахівець митної служби повинен бачити прямі й непрямі наслідки своїх дій, почувати себе частиною колективу й активним його членом, поважати інтереси і прагнути до задоволення потреб свого відомства, постійно вдосконалювати свої вміння та навички, поглиблювати знання іноземної мови та отримувати відповідну оплату за його сумлінну працю. Крім того однією з головних вимог до претендента на посаду митника була, й залишається – досконале володіння іноземною мовою. По-друге, зважаючи на рівень корупції та негативний імідж митної служби, постає проблема законодавчого закріплення вимог та критеріїв оцінювання моральних якостей, що необхідні посадовим особам митної служби для виконання покладених на них обов'язків. До таких критеріїв доцільно віднести таке: службова політична нейтральність, чесність, сумлінність, антикорумпованість, громадянська зрілість, відвертість, уважність та ввічливість у ставленні до людей тощо.

Успішна реалізація кадрової політики залежить від науково-

навчального забезпечення та організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, а також реформування та підвищення ефективності всієї науково-навчальної системи підготовки кадрів для митної служби. Оскільки, від ступеня професійних знань персоналу митної служби та вмінь застосувати ці знання в різноманітних ситуація, значною мірою залежить ефективність та якість реалізації митної політики України. Підвищення кваліфікації разом з навчанням і перенавчанням – обов'язкова складова збереження й розвитку кадрового потенціалу зайнятих у галузі митної діяльності [5]. Сучасні умови функціонування митної служби потребують постійної уваги до поліпшення роботи особового складу, підвищення їх культури й професійної підготовки. Це є можливим за умови постійного та систематичного направлення працівників митниць на навчання, перенавчання й підвищення кваліфікації для поглиблення знань та практичних навичок (неперервне навчання персоналу). Тому наразі необхідно розробити/оновити навчальні плани з підготовки та перепідготовки митників, які відповідали б запитам ЄС. Для цього доцільно залучити кращих фахівців практиків та науковців у сфері митної справи, менеджменту, самоменеджменту, державного управління, правознавців тощо.

Щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення митної служби та їх впливу на якість кадрового складу, то тут є очевидним, що зuboжілий митник який отримує 1,5–3,0 тис. грн. є або ж невдахою, або ж низько кваліфікованим працівником, або ж потенційним корупціонером. Тому держава має забезпечити високий фінансово-економічний та соціальний рівень забезпечення посадових осіб митної служби. При цьому з метою підвищення ефективності праці митників необхідно впровадити чітку систему стимулів та санкцій, стримувачів та противаг, як матеріальних, так і моральних.

Узагальнюючи зазначимо, що основними засобами реалізації кадрової політики в митних органах виступають інституційні процеси формування висококваліфікованого персонального складу та забезпечення нормативно-правового, науково-навчального й фінансово-економічного забезпечення, його ефективного функціонування.

Висновки. Отже, для ефективної та професійної роботи митника, на думку автора, необхідно таке:

- прозоро підходити до кандидатів на посади митних органів;
- запрошувати до митної служби кращих з кращих, після проходження високого рівня складності тестів на знання нормативно-правової бази, стресостійкість, тести на логіку та інше;
- переробити майже повністю нормативно-правову складову, запросивши кращих науковців у сфері митної справи, державного управління, правознавців, фахівців митних служб з ЄС;
- підвищити заробітну плату працівників митниць, щоб подолати корупційні схеми серед митників;
- посилити заходи з покарання та стимулювання, тобто з одного боку працівник буде знати, якщо візьме хабар, чи буде примушувати пересічних

громадян давати хабар – його покарають, згідно закону, наприклад позбавлення волі, звільнення з роботи, тощо. У той самий час, стимулюючи, преміюючи, надаючи соціальну стабільність, влаштовуючи позитивний психоемоційний стан у колективі – такий працівник навряд чи замислиться про отримання хабара;

– усіляко заохочувати колектив до покращення своїх показників, цей пункт пов'язаний з попереднім, тут залежить все від правильного підходу керівника до своїх підлеглих;

– здійснювати постійну підготовку та перепідготовку працівників, тобто непереривне навчання. Коли працівники будуть відвідувати семінари, курси, навчання – вони будуть себе почувати більш впевнено, а коли піднімається самооцінка працівника – піднімається й рівень його ефективної працездатності;

– забезпечити просування по службових сходах, заохочення, преміювання кращих працівників, можливо організація у підрозділах спільного відпочинку (відвідування театру, виїзд на пікнік) це теж допомагає більше розуміти один одного у колективі та створює позитивні емоції та прагнення працювати краще;

– досягти позитивних змін у сфері подолання корупції в державній фіскальній системі й на митницях, зокрема.

Таким чином, визначено лише основні чинники, що впливають на ефективність й результативність діяльності не тільки митної служби, але й всієї державної служби України. При цьому, вважаємо, що визначальним є чинник «подолання корупції» на всіх щаблях державного управління, й особливо у верхніх ешелонах влади. Саме проблеми реформування митної системи на засадах забезпечення прозорості її діяльності й мають бути предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Митна служба України в системі державного управління : підруч. / [С. М. Сergyгін, В. В. Ченцов, П. В. Пашко, Н. А. Липовська та ін.]. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2008. – 361 с.

2. Пилипенко А. А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07. – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. А. Пилипенко. – Ірпінь, 2008. – 26 с.

3. Кунев Ю. Д., Управління в митній службі : підруч. / Ю. Д. Кунев, І. М. Коросташова, А. В. Мазур, С. П. Шапошник ; За заг. ред. Ю. Д. Кунєва. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.

4. Менеджмент персоналу: навч. посіб. Вид.2-ге, без змін / В. М. Данюк, В. М. Петюх, С. О. Цимбалюк та ін. ; За заг.ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. – К. : КНЕУ, 2006 – 398 с.

5. Івашова Л.М. Напрями розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів України / Л. М. Івашова, Л. С. Сорока // Вісник Академії митної служби України, 2011. – № 2 (5).– С. 151–156. – (Серія “Державне управління”).

УДК 351.84 : 3643

Гандзюк К. В., аспірант, НАДУ

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ХЕРСОНЩИНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ: СТАН ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Розглядаються особливості інформаційної політики органів державної влади в Херсонській області в період з 2014 по 2016 рр., обґрунтовується необхідність термінового реагування на виклики гібридної війни в окремо взятому регіоні.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційна війна, гібридна війна, інформаційна безпека.

The article discusses the features of information policy of public authorities in the Kherson region in the period from 2014 to 2016, the necessity of urgent response to the challenges of hybrid warfare in a particular region.

Keywords: information policy, information warfare, hybrid warfare, information security.

Постановка проблеми. Однією з особливостей нинішнього у країнсько-російського конфлікту є інформаційна війна. Лунають звинувачення у перекручуванні фактів, веденні брудної пропаганди тощо.

Сьогодні більшість російських ЗМІ залучені до агітації, що значно відрізняється від того, як її практикували у радянські часи. На жаль, аналіз інформаційної сфери України показує, що поки ми не можемо нейтралізувати інформаційний тиск. Така ситуація визначається відсутністю дієвих державних інструментів ведення інформаційного протистояння. Якщо ж вони і є, їх діяльність, очевидно, неефективна.

Отже, зростання впливу інформаційних факторів що обумовлено інформатизацією суспільства, об'єктивно вимагає ефективного функціонування системи інформаційно-психологічного забезпечення національної безпеки об'єктами впливу якої мають бути інформаційно-психологічне середовище суспільства, інформаційні ресурси психіки і поведінка політичної еліти системи формування суспільної свідомості і думки та прийняття політичних рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як стверджує Георгій Почепцов [13], гібридна війна ведеться таким чином, щоб перешкодити атакуючій стороні приймати адекватні дії у відповідь. Вона може постійно змінювати правила гри і задіяні типи сили, оскільки гібридна війна одночасно оперує як військовими, так і цивільними складовими.

Гібридна війна вибудована навколо цілого ряду інформаційних за-

вдань. Їх значущість настільки висока, що можна говорити про гібридну війну як про війну гібридно-інформаційної, тим більше що військові дії в ній приглушені, а інформаційні, навпаки, різко посилені. Статус інформаційний зростає, оскільки йому потрібно маскувати фізичні дії.

Отже, матеріальні цілі у гібридній війні досягаються активними діями не тільки у фізичному просторі, але і в просторах інформаційному та віртуальному. Вона ведеться таким чином, щоб перешкодити атакуючій стороні приймати адекватні дії у відповідь. І це головне завдання гібридного інструментарію, що прагне впливати на центри прийняття рішень супротивника як військові, так і цивільні.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд особливостей інформаційної політики органів державної влади в Херсонській області в період з 2014 по 2016 рр., а також обґрунтування необхідності термінового реагування на виклики гібридної війни в окремо взятому регіоні.

Виклад основного матеріалу. Україна через безліч подібних причин не змогла прийняти адекватного рішення щодо захисту Криму. Оскільки навіть чужі військові були не звичайними, а зеленими чоловічками, хоча і озброєними автоматами. Моделювалася війна не за ознакою свій/чужий, а по параметрам свій/не свій. Саме так робилися захоплення адміністрацій та заворушення в Одесі і Харкові. Квазिवідсутність «чужого» в цих ситуаціях не давала можливості застосовувати силу у відповідь [15].

Херсонщина, яка завжди була на другорядних ролях в українському інформаційному середовищі, з початку окупації Криму набула особливого значення. Адміністративний кордон з АР Крим, а також розташування на території області стратегічно важливих об'єктів, таких як зрошувальні канали, що постачали воду, лінії електропередач, шляхи сполучення, є надзвичайно важливими і чутливими темами не тільки на місцевому рівні, а і на всеукраїнському.

Якщо колись ніхто не знав, де знаходиться Каланчацька РДА, то тепер від її політики багато залежить, і, відповідно, окремі її управлінські рішення відразу потрапляють у всеукраїнські медіа.

Усі ці стратегічні об'єкти стали фігурантами інформаційної війни. Те саме стосується дій місцевих правоохоронців, військових підрозділів, які розташовані на території області та органів державної влади та самоврядування. Беззаперечним і прикрим є той факт, що система комунікацій як зі ЗМІ, так і з громадою у цих структур є застарілою і не відповідає вимогам сучасного інформаційного простору. Зазвичай, офіційна позиція з'являється мінімум через добу після події, коли статті та публікації з чутками вже давно поширилися, і якимось чином спинити цей процес дезінформації неможливо.

На сьогодні у відомствах існує дві основні форми комунікації: офіційні прес-релізи, або «злив» інформації пулу своїх ЗМІ, які часто є непопулярними. Наприклад, УМВС в Херсонській області утримує афільований сайт, який має статистику відвідувань лише до 100 людей на добу. Також наслідком відсутності правильної комунікації між правоохоронцями і журналістами став повний провал у висвітленні підриву ЛЕП та весь перебіг ене-

ргодлокади. Оскільки ані Херсонська ОДА, ані представники силових структур не роз'яснювали, що саме відбувається на адміністративному кордоні, хто і з якою метою знищує лінії електропередач, чи вплинули ці вибухи на електропостачання нашої області, мешканці Херсонщини дуже неоднозначно поставилися до тих подій, які там відбулися. Всеукраїнські ЗМІ тоді поширювали новини, посилають на фейсбук-акаунт Іллі Ківи [10], поліцейського начальника з дуже неоднозначною репутацією [4].

Скажімо, сьогодні можна казати про початок певних міжетнічних конфліктів. Зона, яка зараз стала прикордонною, і до цього періодично з'являлася в інформаційному полі завдяки конфліктам на етнічному ґрунті [1], а тепер взагалі у ЗМІ періодично з'являються матеріали, сповнені ворожнечі у бік кримських татар [2].

Нестача офіційної чи навіть неофіційної інформації від органів влади, правоохоронців та інших стейкхолдерів у питаннях, які пов'язані з наслідками окупації Криму, спричиняє поширення чуток і створює сприятливий ґрунт для ворожої пропаганди. Низька якість новинних повідомлень про все, що відбувається на адміністративному кордоні Херсонщини і Криму, є сьогодні нашою слабкістю в інформаційній війні з Росією. Один із найнижчих показників достовірності – в онлайн-ЗМІ Херсона – 67 %, і тут же – найвищий з усіх регіонів показник неперифікованих повідомлень про вразливі групи – тобто із невідомих акаунтів у соцмережах, що може призводити до поширення неточної інформації та чуток. Найбільше таких повідомлень зафіксували на сайті «Херсон онлайн» – майже 2 % від усіх публікацій за період моніторингу [8].

Попри те, що органи влади розуміють проблему, вони не мають змоги виправити ситуацію. Сфера державних комунікацій не має визначених нормативно-правових норм. Чинні Закони України не містять норми про обов'язкову комунікацію як управлінський процес. Інформаційною політикою і комунікаціями займаються фахівці, які мають ще й інші посадові обов'язки. Цей проект покликаний налагодити інформаційне співробітництво між усіма стейкхолдерами в Херсонській області, чия діяльність так чи інакше пов'язана з ситуацією, що склалася після окупації Криму Російською Федерацією, і місцевими та всеукраїнськими ЗМІ, а також відомими блогерами.

Більшість місцевих ЗМІ Херсонщини або не відчують себе частиною єдиної інформаційної політики держави, або взагалі не знають про існування такої політики. Тому неумисні, проте непомірквані, дії таких засобів масової інформації інколи шкодять державі та сприяють поширенню ворожої пропаганди.

Для місцевих ЗМІ і для всеукраїнських, які беруть інформацію з місцевих, події (блокади, прикордоння, війська) є просто джерелом «лайків», і журналісти не думають про шкоду, і не відчують провини за поширення недостовірної інформації. Наприклад, в березні 2014 року сайт ХерсонОнлайн поширив інформацію про пересування російської військової техніки по Новій Каховці [14]. Цю статтю вміть опублікували сотні українських та російських сайтів. Наразі у новини, яка і досі є на сайті, 34000 перегляди. При

чому, цю інформацію не спростовували, і не коментували офіційні джерела, і якщо в той час, це було зрозумілим, бо в силових структурах та органах влади панував хаос, то за півтора роки і досі трапляються такі ситуації. Під час енергетичної блокади та підриву ліній електропередач поширювалися неправдиві чутки про рух російських військ. Також час від часу з'являються повідомлення про російську техніку та війська. Останнім було повідомлення про захоплення невідомими Каланчацької міліції.

Будь-яка спроба офіційної влади подібну інформацію прибрати, сприймається як тиск і цензура, хоча причина появи дезінформації – відсутність достовірних джерел чи офіційних повідомлень. Єдиним способом виправити ситуацію є створення системи саморегулювання та прийняті шляхом консенсусу між ЗМІ та іншими стейкохлерами єдині проукраїнські стандарти висвітлення подій на Херсонщині, що пов'язані з окупацією Криму.

Багато аспектів є просто незрозумілими для місцевих журналістів, що перетворює ці питання на джерела напруги та дезінформації, що в свою чергу використовується пропагандою. Часто журналісти не розуміють технічних деталей того чи іншого процесу, наприклад: яким чином вода постачалася до Криму, яким чином постачається електроенергія, чи можливо технічно припинити постачання електроенергії в Крим, аби не знеструмити Херсонщину тощо.

До цього треба додати, що рівень інформаційної роботи в Херсонській ОДА не витримує жодної критики. Інформацію про підриг електроопор журналісти всієї країни отримали з соціальних мереж ввечері п'ятниці, а більш-менш офіційний коментар від офіцера ДСНС з'явився в неділю зранку. По обіді на сайті облдержадміністрації з'явилися коментарі голів Чаплинської, Скадовської, та Каланчацької РДА.

Ускладнює ситуацію віддаленість адміністративного кордону з Кримом (їхати на авто близько 4 годин), що унеможливує часті поїздки туди херсонських журналістів. Але при цьому, будь-яка інформація від херсонських журналістів часто сприймається колегами з Києва як свідчення очевидців, хоч більшість з них там не були взагалі ніколи.

Прес-служба прикордонників намагається оперативно інформувати журналістів про перебіг подій довкола пунктів пропуску, але і її співробітники іноді стають джерелами фейкових новин. Не маючи чітко визначеної стратегії інформаційної політики, прикордонники копіюють методи російської пропаганди, вигадуючи те, що буде сприйматись аудиторією. В якості прикладу можна навести історію про собаку Джека [9], який став відомим на всю Україну. Прикордонники покликали журналістів і показали пса, який ніби перебіг від російських окупантів з Криму на бік України. Жодних доказів не навели, і жодних ознак того, що пес службовий, немає. Не підтвердили інформацію і кінологи. Але, зважаючи на те, що сюжет був оригінальним, хоч і неправдивим, він швидко поширився в інформаційному просторі.

Політика у значенні politics є невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, в сучасній Україні цей природний

процес є дещо гіпертрофованим. Функціональні підрозділи місцевих державних адміністрацій повністю підпорядковані інтересам тієї чи іншої політичної сили, яка наразі знаходиться при владі. Це спричинило повну руйнацію системи моніторингу та аналізу, яка існувала в управлінні внутрішньої політики та структурних підрозділах, що відповідають за громадські зв'язки.

Місцеві адміністрації не тримають руку на пульсі подій, не моніторять чисельні місцеві ЗМІ, особливо електронні, повністю відсутній аналітичний компонент. Нездатність влади приймати управлінські рішення на основі аналізу призводить до конфліктованості. Представники адміністрації бояться сказати “щось не те” і часто уникають комунікації взагалі, не пояснюють людям причини і наслідки своїх вчинків. Така політична традиція за кілька років призвела до того, що місцеві еліти не змогли виробити систему прийняття управлінських рішень, замість цього основою для будь-якого з них є ситуативні фактори, особисті зв'язки чи погляди конкретних посадовців.

Відсутність практики інформаційної роботи за населенням сприяє поширенню панічних настроїв, влада жодним чином не впливає на інформаційне середовище, особливо за межами обласного центру.

По районах області ще збереглися деякі мережі, проток, без інструментарію збору та обробки інформації їх використання неможливе. Наприклад, під час відключення газу в Генічеську зимою 2016 року, Херсонська облдержадміністрація не мала об'єктивної інформації з Генічеського району, а, отже, не могла оперативно впливати на ситуацію.

Рівень заробітних плат та складність процедури прийому на роботу тенденцію до непопулярності державної служби у тих, хто має здібності до аналітичної та інформаційної роботи, експертний рівень спеціалістів, які за функціональними обов'язками мали би виконувати цю роботу, наднизький без шансів його хоч якось підвищити. Таким чином, можна зробити висновок, що державні сліжбовці не здатні сьогодні ані до моніторингу ситуації, ані до вироблення та реалізації інформаційної політики.

Висновки. Отже, для виправлення ситуації, що склалася, та для ефективною протидії російській інформаційній агресії, Херсонській обласній державній адміністрації необхідно зробити таке:

1. Провести картування потенційних конфліктів і соціальних зв'язків, зробити детальний аналіз суспільно-політичної та економічної ситуації в регіоні.

2. Регулярно проводити кількісний та якісний моніторинг новин у ЗМІ та офіційних повідомлень про події на Херсонщині, які стосуються окупованого Криму, що має показати: а) відсоток новин по проблематиці з усього масиву новин; б) відповідність трьом журналістським стандартам (збалансованість/відсутність балансу, відокремлення фактів від коментарів, достовірність).

3. Напрацювати у партнерстві з журналістами, правоохоронцями та іншими стейкхолдерами єдині узгоджені стандарти висвітлення питань, що пов'язані з подіями навколо окупації Криму.

4. Залучити експертів з різних середовищ та галузей та налагодження взаємодії між усіма стейкхолдерами та зацікавленими сторонами, постійний

двосторонній діалог.

5. Створити мережу для збору та поширення інформації.

6. Створити аналітичний центр, який вироблятиме рекомендації для органів влади, що братимуться до уваги під час прийняття управлінських рішень.

7. Поширювати інформацію, що сприятиме ранньому виявленню та попередженню конфліктогенних ситуацій в області.

На жаль, жодної всеукраїнської програми, яка визначала б інформаційну політику конкретних регіонів, не існує. Сьогодні кожна з областей має свої політичні особливості, що унеможлиблює використання однакового інструментарію, місцевим державним адміністраціям доводиться реагувати на інформаційну агресію самотійно.

Список використаних джерел

1. В Ивановке местное население «восстало» против курдов (видео) [Електронний ресурс] // Новый визит. – Режим доступу: http://vizit.ks.ua/news/v_ivanovke_mestnoe_naselenie_vosstalo_protiv_kurdov/2013-05-29-2070.

2. В Херсонской области создается мусульманский батальон для диверсий [Електронний ресурс] // Херсон лайф. – Режим доступу: <http://kherson.life/kherson/politics/v-hersonskoj-oblasti-sozdaetsya-musulmanskij-batalon-dlya-diversij/>.

3. Виговська О. С. Державна інформаційна політика: концептуальні засади формування та розвитку [Електронний ресурс] / О. С. Виговська // Гілея: науковий вісник. – 2014. – Вип. 82. – С. 371–374. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2014_82_95.

4. Илья Кива: Я неуволен, и нехочу комментировать бредни каждого-дол***ба [Електронний ресурс] // МОСТ. – Режим доступу: http://most.ks.ua/news/url/ilja_kiva_ja_ne_uvolen_i_ne_hochu_kommentirovat_bredni_kazhdogo_dolba.

5. Іжнін І. Проблема трактування національних інтересів та інформаційна політика державина сучасному етапі [Електронний ресурс] / І. Іжнін // Вісник Львівського університету. Сер. : Міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 31. – С. 3–8. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2012_31_3.

6. Історія інформаційно-психологічного протиборства : підруч. / Я. М. Жарков [та ін.]. – К. : НА СБ України, 2012. – 209 с.

7. Їжа М. М. Інформаційна політика України та її вплив на формування іміджу країни [Електронний ресурс] / М. М. Їжа // Політикус. – 2015. – Вип. 1. – С. 68–71. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/polit_2015_1_16.

8. Коли слово стає інструментом безвідповідальності [Електронний ресурс] // Media Sapiens. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/regional_newspapers/koli_slovo_stae_instrumentom_bezvidpovidalnosti/undefined/.

9. На сторону України от российских оккупационных войск перешел служебный пес [Електронний ресурс] // ТСН. – Режим доступу: <http://ru.tsn.ua/video/video-novini/na-storonu-ukrainy-ot-rossiyskih-okkupacionnyh-voysk-pereshel-sluzhebnyu-pes.html?type=1551>.

10. На Херсонщині пошкодили опору ЛЕП, щопостачає електрику в Крим [Електронний ресурс] // Українська правда. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/10/6/7083835/?attempt=1>.

11. Нестеряк Ю. Державна інформаційна політика та управління національними інформаційними ресурсами України [Електр. ресурс] / Ю. Нестеряк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 94–104. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_1_14.

12. Олійник О. В. Рецензія на монографію І. М. Сопілко "Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації" [Електр. ресурс] / О. В. Олійник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 8. – С. 143–145. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_2014_8_38.

13. Почепцов Г.Г. Гибридно-информационная война: основные характеристики [Електронний ресурс] // Media Sapiens. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/gibridnoinformatsionnaya_voyna_osnovnye_kharakteristiki/.

14. Российские военные уже под Каховкой? [Електронний ресурс] // Херсон-онлайн. – Режим доступу: <http://khersonline.net/novosti/politika/20835-rossiyskie-voennye-uzhe-pod-kahovskoy.html>.

15. Сенченко М. Латентна світова інформаційна війна. – К. : Стебеляк, 2014. – 384 с.

УДК 351.332.14

Лукиша Р. Т., здобувач, НУЦЗУ

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

У статті розкриваються напрямки вдосконалення механізмів державної політики соціально-економічного розвитку регіонів в умовах невизначеності.

Ключові слова: *державна політика, регіони, стратегія розвитку, механізми державного регулювання.*

The directions of improving of mechanisms of state regulation of social and economic regional development under uncertainty are determining.

Keywords: *state regulation, regions, strategie of development, mechanisms of state regulation.*

Постановка проблеми. Під час удосконалення територіальної організації України та забезпечення ефективного функціонування її регіонального соціально-економічного комплексу повинно здійснюватися з урахуванням загальнонаціональних потреб і інтересів, вимог часу та невизначеності. Регіональна політика, за З. Варналієм [2], означає чітко окреслені «правила гри» у відносинах «держава – регіони», які регламентуються з позиції впливу держави на розвиток регіональних процесів, а також, звісно, через визначення норм «поведінки» самих регіонів. Успішне здійснення соціально-економічних перетворень в Україні значною мірою вимагає концептуального обґрунтування шляхів раціонального поєднання загальнодержавних інтересів і регіональних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Це та інші питання забезпечення регіонального розвитку, зокрема в умовах глобалізації, проаналізовані в наукових роботах Г. Атаманчука, В. Бакуменка, З. Варналія, І. Дегтярьової, М. Долишнього, С. Домбровської, Л. Зайцевої, О. Коротич, М. Латиніна, С. Майстра, О. Лебединської, Н. Нижник, В. Цветкова та ін. Слід зазначити, проте, що зміст механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в умовах невизначеності та необхідності забезпечення системи безпеки висвітлено недостатньо, необхідне поглиблене його (змісту) опрацювання на науково-теоретичному рівні.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження напрямків удосконалення механізмів державної політики соціально-економічного розвитку територій в умовах невизначеності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових праць показав, що проблема державного регулювання розвитку регіонів має системний характер, оскільки синтезує такі виміри: політичний, соціальний, гуманітарний, економічний та ін. Тому важливо здійснити змістовне наповнення самого терміну «державне регіональне управління». Власне, слід установити, чи є таке управління прямим адмініструванням регіональних процесів, чи воно (управління) утверджує нову роль державної влади – створення умов для розкриття потенційних можливостей регіонів для їх розвитку, як це відбувається за кордоном.

Загальновідомо, що державне управління (регулювання) ефективне тоді, коли відбувається дотримання умов його співвідносності з особливостями та процесами соціально-економічного розвитку регіонів. Зважаючи на це, можемо підкреслити, що вдосконалення державного регулювання повинно проводитись таким чином [там само]:

- по-перше – слід сформулювати чіткі теоретичні уявлення щодо аспектів і складових ефективного соціально-економічного регіонального розвитку;
- по-друге – необхідно встановити (оцінити) стан державного управління соціально-економічним розвитком регіонів;
- по-третє – окреслити напрямки державного впливу, тобто визначити сфери та межі регулювання;
- по-четверте – здійснити вибір дієвих засобів управлінського впливу,

які повинні використовуватися у відповідності з наявним фінансовим, кадровим і організаційно-ресурсним забезпеченням.

Як складова частина держави, регіон відзначається внутрішніми та зовнішніми зв'язками, внутрішнім механізмом відтворення. Останній процес відбувається з урахуванням особливостей території, соціально-економічної цілісності, взаємозв'язку з державним комплексом і власними регіональними умовами, а саме: 1) відтворення валового суспільного продукту, основних фондів, робочої сили; 2) розподілу регіональних трудових ресурсів; 3) формування доходів населення; 4) інвестиційного клімату, витрат на утримання невиробничої сфери; 5) виробничо-господарчими та історично-культурними традиціями [1–2].

Масштаб, природа виникнення та поєднання різних регіональних проблем відображають специфіку розвитку тієї або іншої території. Вирішення проблем регіонального розвитку, на думку вітчизняних учених, необхідно здійснювати крізь призму системи заходів із оновлення механізму (-ів) державного управління розвитком регіонів, що передбачає таке [там само]: упровадження нових форм господарювання, забезпечення розвитку економічної самостійності суб'єктів господарювання, адекватний контроль з боку держави за цим, зміцнення міжгалузевої та регіональної взаємодії (координації) з метою підвищення ефективності розвитку територій. Зважаючи на нововведення в законодавстві [3, Розділ II «Формування та реалізація державної регіональної політики»], важливим є формування стратегії розвитку регіону, яке передбачає розробку економічно-обґрунтованих планів її реалізації в межах відповідних цільових програм.

Отже, відповідаючи на поставлене вище запитання, можемо констатувати, що на регіональному рівні завданням держави є здійснення виваженого управління, що пов'язано як із прямим адмініструванням регіональних процесів (адже існують сфери, щодо розвитку яких держава не може стояти осторонь), так і здійсненням регулюючого впливу, визначаючи межі та вибираючи більш м'які методи втручання в ту чи іншу сферу функціонування території. У цьому контексті першочерговим є дотримання принципу субсидіарності, здійснення державного регулювання за допомогою прийняття та впровадження законодавчих актів, стимулювання регіонального розвитку шляхом державного фінансування за умови максимального та раціонального використання внутрішніх ресурсів.

У продовження зазначимо, що державна політика регіонального розвитку представляє собою цілеспрямовану, високо організовану діяльність органів державної влади щодо дослідження внутрішнього середовища, потенційних можливостей і напрямків розвитку регіону, а також його (розвитку) тенденцій з метою відбору оптимального шляху та забезпечення балансу загальнонаціональних і регіональних інтересів на основі принципів територіальної цілісності, диференціації та субсидіарності. З огляду на це визначення вважаємо, що до першочергових і пріоритетних завдань державного регулювання

розвитку регіонів, що потребують виконання, варто віднести такі:

- узгодження загальнодержавних і регіональних цілей та ресурсів функціонування і розвитку територій;
- визначення пріоритетів регіонального співробітництва;
- узасмна відповідальність органів влади (центральної і регіональної) та інших зацікавлених суб'єктів у розв'язанні завдань і проблем регіонального розвитку.

Забезпечити соціально-економічний розвиток та систему безпеки регіону можливо лише за умови балансу (оптимального співвідношення) функцій адміністрування – управління і регулювання, і 3-D узгодження його складових. На наш погляд, останнє передбачає узгодження інтересів, цілей і ресурсів органів державної влади та ОМС.

Удосконалення функціонування механізмів державного управління регіональним розвитком вимагає здійснення: перепрограмування розвитку окремих регіонів, дерегулювання міжбюджетних відносин, стимулювання розвитку інвестиційного і бізнес клімату (зокрема, через запровадження спеціального інвестиційного режиму, податкового пом'якшення тощо), децентралізації капіталовкладень, виваженої державної підтримки, надання субвенцій, стимулювання транскордонного та міжрегіонального співробітництва та ін. Означення цих напрямків удосконалення функціонування механізмів державного управління регіональним розвитком зумовлено рядом факторів, які стримують такий розвиток. Підтримаємо Г. Грубу, що серед них слід виокремити такі: 1) недосконалість нормативно-правової та організаційної бази державної регіональної політики, що зумовлює безсистемність в її реалізації та неузгодженість дій владних інституцій; 2) відсутності виваженої середньо- та довгострокової державної регіональної політики, що призводить до спонтанних дій і рішень; 3) невідповідності фінансових і економічних можливостей цілям регіонального розвитку, що призводить до розпорошення державних та регіональних ресурсів, їх нераціонального застосування тощо [1].

Ураховуючи досвід реалізації економічної й адміністративної реформ в Україні, можемо зазначити, що при вирішенні регіональних проблем потрібно акцентувати увагу на посиленні саморозвитку (самостійності) регіонів, створенні макроекономічних умов для їх функціонування. У цьому контексті зауважимо, що необхідною є самоорганізація «знизу» як при формуванні бюджетів, так і стратегічних планів розвитку. Тобто фундаментом такого розвитку є самостійність регіонів у визначенні цілей свого функціонування та можливостей фінансування заходів для їх упровадження, насамперед, за умови використання власних ресурсів і залучення інвестицій. Це вимагає запровадження стратегічного підходу до державного регулювання розвитку територій. Цей підхід орієнтує на осмислення такого розвитку крізь призму «дерева цілей», розглядає територію у зв'язку з її зовнішнім середовищем, а також забезпечує плюралізм думок і вибір найбільш підхо-

дящої, співпрацю й узгодження інтересів, створює передумови для оптимізації організаційно-інституційної та ресурсної бази.

Висновки. Отже, державна регіональна політика з метою забезпечення розвитку територій вимагає застосування стратегічного підходу, 3-D узгодження дій органів державної влади та зацікавлених суб'єктів, зокрема інтересів, цілей і ресурсів, спілкування «знизу-вгору», координації та взаємодії, публічності у розміщенні звітності та персоніфікації відповідальності за інформацію розміщену в ній. Засобом спрямування регіонального розвитку та методичною основою для цього може служити стратегічне планування. Його завдання не обмежуються розробкою програми (стратегії) щодо конкретних дій регіональної влади у сфері організаційного, фінансового та іншого ресурсного забезпечення реалізації регіональних пріоритетів. Розробка такої стратегії не є відокремленою ланкою діяльності регіональної влади, тому необхідно зосередити увагу на вдосконаленні механізмів державної регіональної політики, що мають бути побудованими на базі оптимізації взаємодії державної та місцевої влади, суб'єктів господарювання та населення регіонів.

Список використаних джерел

1. Груба Г. І. Ефективність дії сучасних механізмів державного регулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Г. І. Груба // Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. наук. фах. вид. – 2011. – Вип. 5. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=281>.

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.

3. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

УДК 351.82:332.12

Ляшевська О. І., к.держ.упр., НУЦЗУ

ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті проаналізовані нові індикатори регіонального розвитку при розробці стратегій та програм соціально-економічного розвитку регіону.

Ключові слова: державне регулювання, соціально-економічний розвиток, індикатори.

The article analyzes new indicators of regional development strategies and the development of socio-economic development.

Keywords: government regulation, social and economic development indicators.

Постановка проблеми. Державне регулювання соціально-економічним розвитком регіонів полягає в систематичному впливі органів державного управління на регіональні пропорції розподілу факторів соціально-економічного зростання за допомогою застосування спеціальних засобів регулювання (механізмів, інструментів, методів тощо) відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку, Державної програми економічного та соціального розвитку України і програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

У сучасних умовах стало неминучим оновлення форм та методів управління економікою, особливо на регіональному рівні. Одним із нових підходів у регіональному управлінні та здійсненні економічної політики регіонів України покликаний стати курс до сталого та безпечного розвитку. Ключові для сучасної України проблеми призупинення економічного спаду, забезпечення підйому економіки, покращення стану соціальної сфери вимагають об'єднаних зусиль на державному та регіональному рівнях. Водночас для розв'язання цих проблем необхідні трансформації економічних і фінансових відносин між регіонами України, подальший розвиток та поглиблення принципів державності, реалізація сучасних принципів регіоналізації економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука державного управління плідно працює над питаннями соціально-економічного розвитку. Вагомий здобуток в даній царині зробили Г. Атаманчук [1-2], В. Бабаєв [3], В. Бакуменко [4-6], А. Дегтяр [7], Ю. Куц [8], С. Майстро [9], В. Мамонова [10] та ін.

Постановка завдання. Мета даної роботи – обґрунтування необхідності та аналіз державного регулювання соціально-економічним регіональним розвитком.

Виклад основного матеріалу. Доцільно підкреслити, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі розкрито різнопланові питання щодо теоретичних основ й узагальнення досвіду сталого розвитку регіонів, обґрунтовано підходи до розв'язання проблем сталого регіонального розвитку. Проте наявні наукові розробки не охоплюють усього комплексу методологічних та практичних завдань щодо питань державного регулювання регіонів. Тому досить важливим є дослідження питань формування системи державного управління регіонами за напрямками сталого й безпечного розвитку.

На державному рівні одним із основних економічних механізмів регулювання регіональним розвитком є програми соціально-економічного розвитку окремого регіону чи території.

Стратегічні інтереси сталого розвитку держави полягають у забезпеченні стабільного соціально-економічного зростання з урахуванням сприятливого стану навколишнього природного середовища і раціонального використання, охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій – один із найсучасніших методів управління територіальним розвитком. У регіонах держави відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.” від 6 серпня 2014 р. № 385 було започатковано процес розробки державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку на період до 2020 р. Проведена Національним інститутом стратегічних досліджень оцінка регіональних стратегій свідчить, що їх формування в основному базувалось на існуючій методичній базі, насамперед, Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку. Лише в окремих регіонах під час формування стратегічних прогнозів використовувався сучасний світовий досвід щодо методологічних підходів до їх розробки, а також залучались зарубіжні експерти. Суттєвими недоліками розроблених стратегічних планів розвитку регіонів було те, що в них [11]:

1) відсутні індикатори досягнення цілей та чітко визначені організаційно-економічні механізми впровадження стратегій і контролю за їх реалізацією;

2) не враховувались найважливіші чинники конкурентоспроможності регіону – якості місцевої влади, тобто ефективності управлінських рішень, спроможності до прогнозування та передбачення можливих ризиків, прозорості в прийнятті рішень та відкритості для контролю з боку громадянського суспільства;

3) відсутнє бачення перспективи, прогнозу розвитку регіону з урахуванням мінливих чинників і можливих ризиків, зокрема й міжнародних. Розробники стратегій формували перспективу розвитку регіону від уже існуючого рівня, не беручи до уваги світові тенденції, їх зміни, глобальні виклики, тобто стратегії були орієнтовані переважно на еволюційне зростання, використання або поліпшення існуючого потенціалу;

4) не визначалось місце того чи іншого регіону в системі між територіального і міжнародного поділу праці, що дало б змогу встановити шляхи підвищення конкурентоспроможності територій;

5) не проводились прогнозні розрахунки основних показників розвитку економіки регіону з позиції економічної безпеки, тобто процес формування стратегічних планів розвитку територій відбувався без урахування питань забезпечення економічної безпеки регіону.

Траплялись також випадки формалізованого, теоретичного підходу розробників до формування стратегій розвитку регіонів, що робило їх нездійсненними. Для підвищення ефективності управління розвитком регіону є потреба в законодавчому закріпленні місця стратегії та стратегічного планування в системі державного регулювання. Зокрема, Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” визначає, що Кабінет Міністрів розробляє державну стратегію регіонального розвитку, місцева влада – регіональні стратегії розвитку. Узгодження діяльності центральних і місцевих органів влади у сфері стимулювання розвитку регіонів і реалізації стратегій здійснюється на основі угод, що підписуються між Урядом і місцевими радами. Однак навіть

поверхневий аналіз Закону виявляє його суттєві недоліки. Так, основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти Державного і частково місцевих бюджетів, але при цьому не визначено гарантований відсоток коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, як відомо, існують певні проблеми з надходженням коштів із Держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, пізні надходження коштів, що ускладнює, а часом і унеможлиблює їх освоєння). Основними виконавцями стратегій залишаються органи влади, тоді як в Європейських країнах розвинена інституція агенцій регіонального розвитку. У зв'язку з цим, наприклад, необхідно доповнити Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” статтями “Розробка стратегічних планів соціально-економічного розвитку регіону” та “Розробка стратегії соціально-економічного розвитку регіонів”, де необхідно передбачити механізм фінансування державних програм регіонального розвитку. Зокрема, в “Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання”, підставою для розроблення регіональної цільової програми визначено лише наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку регіону. Взагалі в Україні податково-бюджетна політика на середньострокову перспективу є непередбачуваною. Суб'єкти господарювання не знають, які податки платитимуть навіть через рік, суспільство – на які цілі витратяться бюджетні кошти та на які державні послуги воно може розраховувати. Така ситуація спостерігається на центральному та місцевих рівнях бюджетної системи. Внаслідок чого програми затверджуються, але не фінансуються, розпочинаються, але не закінчуються. Це також не дозволяє сконцентрувати ресурси для ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави [11].

Неодноразово здійснювались спроби узгодити та систематизувати соціально-економічну політику розвитку держави. Утім, становлення системи середньострокового стратегічного планування відбулось лише за деякими елементами, а цілісну систему не було побудовано. Через відсутність належної системи стратегічних і програмних документів бюджетні програми, в основному, не узгоджені з пріоритетами розвитку. Більше того, процедура визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні не розвинута. З року в рік спостерігаються факти непослідовності політики, постійно змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку, причому часто на протилежні.

Також значні складнощі існують у плануванні місцевих бюджетів на коротко- та середньострокову перспективу. Відсутня система узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку між собою та із загальнодержавними пріоритетами розвитку. Автор підтримує пропозицію фахівців щодо запровадження механізму жорсткого середньострокового (на три роки) бюджетного планування з обов'язковим його взаємозв'язком з програ-

мами розвитку на центральному та місцевому рівнях. Реалізація цієї пропозиції потребує, безумовно, додаткових фінансових та людських ресурсів, відповідної методичної підтримки та створення спроможності до вироблення політики на всіх рівнях. Саме в цьому полягає складність упровадження цього варіанта вирішення проблеми, хоча він за результативністю вбачається найкращим. Для того щоб запровадити такий механізм, необхідно забезпечитись від постійної зміни пріоритетів – внести відповідні зміни в законодавство та передбачити норму, яка б зобов'язувала прийняття більшістю, яка формує Уряд, основних напрямів бюджетної політики на період каденції парламенту. Основні напрями середньострокової бюджетної політики мають формуватись на базі бачення пріоритетів соціально-економічного розвитку на відповідний період. Як відомо, Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” встановлює завдання, зміст і порядок розроблення в областях, районах та містах України прогнозів економічного і соціального розвитку на середньостроковий період (5 років) та програм економічного і соціального розвитку на короткостроковий період (щорічно) на підставі взаємоузгодження з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, складання прогнозів та програм розвитку галузей економіки. Складовою частиною Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік є підрозділ “Україна регіональна”. У цьому підрозділі визначаються основні проблеми розвитку регіонів, мета державної регіональної політики, її пріоритети та завдання у відповідному році з визначенням основних показників, які будуть свідчити про результати досягнення мети, та визначається ресурсне забезпечення заходів за рахунок коштів Державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел. Для кожного регіону визначається основна мета розвитку, пріоритетні завдання та шляхи досягнення мети, очікувані результати, а також основні показники соціально- економічного розвитку регіону на відповідний рік.

Проте аналіз практичного виконання заходів та показників підрозділу “Україна регіональна” показує, що фактична діяльність органів регіональної влади має в більшості випадків опосередковане відношення до організаційного забезпечення їх безумовного виконання на місцях. Застосування показників витрат праці та капіталу дозволило б визначати, за рахунок яких факторів відбувається економічне зростання в регіоні, а також визначати відсотковий вплив комплексної дії чинників інтенсивного економічного зростання на річний приріст валового регіонального продукту (ВРП). Для цього потрібно застосувати відому методику, яка поширена в зарубіжних країнах. В її основі використовується така формула:

$$\Delta Y_1 = \Delta Y - [a\Delta L + (1-a)\Delta K], \quad (1),$$

де ΔY_1 – приріст ВРП за рахунок дії чинників інтенсивного економічного зростання, %;

ΔY – річний приріст ВРП (у незмінних цінах), %;

$\alpha\Delta L$ – приріст ВРП за рахунок зростання витрат праці, %;
(1-a) ΔK приріст ВРП за рахунок зростання витрат основного капіталу, %;
 ΔL – річний приріст витрат праці, %;
 ΔK – річний приріст витрат основного капіталу (у незмінних цінах), %;
 α – питома вага витрат на оплату праці у ВРП за попередній (базовий) рік, у частках одиниці.

Відсоткові прирости ВРП за рахунок дії чинників інтенсивного економічного зростання (i) та екстенсивного зростання витрат праці (l) й основного капіталу (k) визначаються за такими формулами:

$$i = (\Delta Y_I / \Delta Y) \cdot 100 \% ; (2)$$
$$L = (\alpha \Delta L / \Delta Y) \cdot 100 \% ; (3)$$
$$k = [(1-a) \Delta K / \Delta Y] 100 \% . (4)$$

При правильно виконаних розрахунках $i + l + k = 100 \%$. Якщо показник (i) дорівнює або перевищує 50 %, то це свідчить про достатній або підвищений рівень використання чинників інтенсивного економічного зростання в регіоні, про збільшення продуктивності праці та наявність інноваційного розвитку регіональної економіки. Зрозуміло, що головною передумовою розрахунку нових показників-індикаторів регіонального розвитку є відповідне поліпшення державної статистики руху основних фондів та використання трудових ресурсів.

Висновки. Отже, застосування запропонованих автором нових показників-індикаторів регіонального розвитку при розробці стратегій та програм соціально-економічного розвитку регіону на перспективу дозволить підвищити їх обґрунтованість, дієвість та ефективність. Перспективними напрямками досліджень і розробок є поліпшення державної статистики руху основних фондів та використання трудових ресурсів, що є головною передумовою розрахунку нових показників-індикаторів регіонального розвитку. Необхідно обґрунтувати методичні підходи до статистичного обліку витрат праці в регіонах, зокрема в людино-годинах.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – [2-е изд., доп.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти : [моногр.] / В. М. Бабаєв. – Х. : Харківська національна академія міського господарства, 2010. – 306 с.
4. Бакуменко В. Д. До питання методологічного обґрунтування процесу управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Наук. вісник Академії

муниципального управління. Серія «Управління». – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії municipaleного управління, 2010. – Вип. 1/2010. – 368 с. – С. 7–11.

5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : [навч. посіб.] : У 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. – Теоретико-методологічні засади. – 229 с.

6. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : [навч. посіб.] : У 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 2. : Науково-прикладні аспекти. – 296 с.

7. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.

8. Куц Ю. О. Регіональні особливості сталого розвитку України / Ю. О. Куц // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія та практика : мат. міжнар. наук.-практ. конф. (22 березня 2007 р.) : у 2-х ч. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 2. – С. 332–335.

9. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [моногр.] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 240 с.

10. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : [моногр.] / В. В. Мамонова. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.

11. Щодо напрямів удосконалення стратегічного управління соціально-економічним розвитком регіону. Регіональний філіал НІСД у м. Львів. – Режм доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_33/02.htm.

УДК 351.82:332.12

Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

З'ясовано, роль державно-приватного партнерства у забезпеченні необхідних темпів соціально-економічного розвитку регіону. Висвітлено, особливості та системні проблеми застосування механізму державно-приватного партнерства під час реалізації інфраструктурних проектів на регіональному рівні. Визначено, пріоритетні напрями використання механізму державно-приватного партнерства в контексті сприяння соціально-економічному розвитку регіонів в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, соціально-економічний розвиток, інфраструктурні проекти, регіон.

The role of public-private partnership to provide the necessary pace of socio-economic development of the region. The specific features of systemic problems and use public-private partnerships in the implementation of infrastructure projects at regional level. Discovered priority uses of public-private partnerships in the context of promoting socio-economic development of regions in Ukraine.

Keywords: *public-private partnership, social and economic development, infrastructure projects, region.*

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних прагнень України значно зростає роль і значення активної регіональної політики. Особливої актуальності набуває проблема ефективного використання регіонального потенціалу, підвищення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення їх сталого соціально-економічного розвитку. Плани антикризових дій та посткризового відновлення української економіки мають передбачати розширення співробітництва між державою, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства, що можливо лише за умови формування відносин державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу особливостей та виявлення проблем впровадження державно-приватного партнерства, як інструменту забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону присвячені праці багатьох науковців, серед яких: Баталов О.А., Бурдун А.В., Вайсман В.Я., Валюшко І.В. та інші [1; 2; 3]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення пріоритетних напрямів використання механізму державно-приватного партнерства в контексті сприяння соціально-економічному розвитку регіонів в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей застосування державно-приватного партнерства як інструменту забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону.

Виклад основного матеріалу. Значне поширення принципів державно-приватного партнерства пов'язане з прагненням держави залучити додаткові фінансові ресурси приватного сектору до виконання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку регіонів країни.

Прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” та відповідних підзаконних актів свідчить про прагнення до широкого впровадження державно-приватного партнерства.

Відповідно до Закону державно-приватне партнерство є співробітництвом між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами. Законом також визначено

перелік сфер застосування державно-приватного партнерства, проте не встановлено чіткого їх розмежування з урахуванням доцільності застосування такого партнерства [4].

Однак, незважаючи на те, що Закон “Про державно-приватне партнерство” вступив в дію ще в 2010 р., він ще не перетворився на інструмент забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів країни. Основними причинами уповільнення розвитку механізму ДПП в Україні є такі:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;

- наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

- низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження ДПП;

- низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства (недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері ДПП);

- несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проектів державно-приватного партнерства;

- наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв’язання господарських спорів;

- відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;

- неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства [5].

Міжнародний досвід свідчить, що для сталого економічного розвитку, крім прийняття законодавчих актів у сфері державно-приватного партнерства, необхідне застосування механізму державної підтримки з метою залучення приватних інвестицій на засадах такого партнерства.

Основними проблемами надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства є такі: 1) дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки; 2) відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів державно-приватного партнерства; 3) невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства; 4) невідповідність принципів і підходів у сфері державно-приватного партнерства міжнародним принципам; 5) обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

Механізм ДПП формує підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади і бізнесу за розвиток секторів, що мають пріоритетне значення для регіональної економіки. Зокрема, йдеться про реалізацію інфраструктурних проектів (перш за все дорожньо-транспортної інфраструктури), модернізацію сфери ЖКГ (водопостачання, водовідведення, утилізація сміття тощо), житлове будівництво. Потужний потенціал ДПП існує й у сфері розвитку енергетики (у т.ч. упровадженні технологій альтернативної та відновлюваної енергетики), інноваційного та венчурного підприємництва, формування регіональної інформаційної та освітньої систем [2] (табл. 1).

Таблиця 1

Ключові сфери реалізації ДПП-проектів [3]

Сфера	Характеристика
Транспорт	- автодороги, розв'язки, мости; - залізнична інфраструктура; - аеропорти; - порти.
Екологія	- інфраструктура управління відходами.
Соціальний розвиток	- інфраструктура охорони здоров'я; - інфраструктура спорту і туризму; - інфраструктура освіти; - інфраструктура культури.
Безпека і правопорядок	- об'єкти безпеки і охорони порядку; - об'єкти ДСНС.
Енергоефективність	- система вуличного освітлення; - система комунального теплопостачання; - муніципальний фонд нерухомості.
Водопостачання	- очисні споруди; - інфраструктура водопостачання
Інформатизація державного управління	- інфраструктура електронного уряду; - багатофункціональні адміністративні центри; - інфраструктура широкосмугового доступу в Інтернет.
Підготовка територій	- забезпечення інфраструктурою майданчиків під технопарки; - забезпечення інфраструктурою майданчиків під комплексну забудову.

Пріоритетними сферами застосування державно-приватного партнерства в Україні мають стати такі:

1) виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машино-

будування);

2) агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура);

3) будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проєктів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядження територій тощо);

4) соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт);

5) наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна;

6) розвиток природно-заповідного фонду [5].

Варто зазначити, що потенціал ДПП у розвитку інфраструктурних об'єктів на регіональному рівні мають велике соціальне значення, залишається значною мірою нереалізованим.

Наприклад, частка населення, яке обслуговується приватними операторами водопостачання та водовідведення, в Україні становить лише 5 % (в Грузії – 25 %, Казахстані – 41 %, Вірменії – 53 %). Зважаючи на критичний стан значної частини інженерних мереж (внаслідок високих показників їх фізичного зношення – до 70-80 %), залучення приватного капіталу у сферу водопостачання та водовідведення було б своєчасним і доцільним [1].

Поліпшення інвестиційного клімату і конкурентного середовища з метою розвитку державно-приватного партнерства та створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку регіону можливе таким шляхом:

– забезпечення прозорості дозвільної системи та усунення бюрократичних перешкод;

– удосконалення процедури здійснення нагляду і контролю, технічного регулювання у сфері стандартизації та сертифікації;

– створення сприятливих умов для користування земельними ділянками під час реалізації проєктів державно-приватного партнерства;

– забезпечення прозорості у відносинах між приватним і державним партнерами у рамках підготовки і реалізації проєктів державно-приватного партнерства;

– зосередження зусиль держави на реалізації проєктів державно-приватного партнерства і забезпеченні дієвого зв'язку у відносинах із приватним сектором [5].

Забезпечити односпрямованість векторів державної і регіональної політики, орієнтуючи їх на розв'язання основних інституційних завдань розвитку вітчизняної системи ДПП. Для узгодження державної і регіональної політики слід: створити карту технологічної модернізації національної економіки, що враховує конкурентні переваги і ресурсні обмеження усіх регіонів, і обґрунтувати конструктивні напрями державної підтримки учасників ДПП, що має бути надана тим ДПП- проєктам, шанси на успіх яких оцінюються як високі. Реалізація проєктів державно-приватного партнерства на місцевому рівні повинна здійснюватися із залученням фінансових ресурсів місцевих бюджетів,

передбачати наявність в органах місцевого самоврядування можливості у межах повноважень самостійно приймати рішення про доцільність реалізації проектів державно-приватного партнерства, отримувати консультативну та методичну допомогу та в разі реалізації проектів державно-приватного партнерства, що передбачають надання державної підтримки, за обов'язковим погодженням органами місцевого самоврядування діяльності у цій сфері з відповідними центральними органами виконавчої влади [5].

Ураховуючи недостатні темпи розвитку проектів державно-приватного партнерства на регіональному та місцевому рівнях, необхідно прийняти Закон України "Про Стратегію розвитку державно-приватного партнерства як інструменту забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів України".

Метою цієї Стратегії має стати визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища.

Основними завданнями Стратегії має стати розроблення єдиного методологічного підходу до розвитку державно-приватного партнерства, визначення пріоритетних сфер застосування і поширення такого партнерства та особливостей його розвитку в окремих сферах та регіонах країни.

При цьому механізм взаємодії держави і приватного сектору на засадах державно-приватного партнерства як інструменту забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів України має регулюватись законодавством, гармонізованим із законодавством ЄС.

Висновки. Таким чином, в умовах посткризового відновлення національної економіки і забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку регіонів України упровадження такого механізму співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства, як державно-приватне партнерство сприятиме реалізації державної регіональної політики, заснованій на європейських цінностях, засадах демократії та національної єдності, орієнтованій на підвищення соціальних стандартів життя населення, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Баталов О.А. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики [Електронний ресурс] / О.А. Баталов, І.В. Валюшко // Аналітична записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>.

2. Бурдун А.В. Цілі та критерії соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / А.В. Бурдун // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – 248

Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/14.pdf>.

3. Вайсман В. Я. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм розвитку підприємництва в Україні / В. Я. Вайсман // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 18. – С. 174–178.

4. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

5. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

УДК 304.4

Притуп О. Ф., аспірант, НАДУ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО КУЛЬТУРНОГО РОЗВИКУ РЕГІОНІВ: АНАЛІЗ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті зроблено аналіз дисертаційних досліджень стосовно проблем культурного розвитку регіонів України. Проаналізовано головні напрямки, за якими проводилось дослідження стосовно розвитку культури українськими науковцями. Висвітлено проблемні моменти та перспективні напрями подальших наукових розробок у сфері культури на регіональному рівні.

Ключові слова: *аналіз дисертаційних досліджень, культурний розвиток, культурна політика держави, регіон, регіональний рівень.*

In the article the analyses of dissertation research concerning problems in cultural development of Ukraine's regions. The basic directions which was conducted regarding the cultural development of Ukrainian scientists are analyzed. Problematic aspects and perspective directions for further research in the field of culture at regional level are displayed.

Keywords: *analysis of the dissertation research, cultural development, cultural policy OF the state, region, regional level.*

Постановка проблеми. У сучасній науковій літературі розглядають проблеми культурного розвитку багато дослідників різних галузей знань, зокрема, і з державного управління. Однак незважаючи на наявність значних досягнень українських науковців модернізація регіональної культурної політики держави поки що відбувається дуже повільними темпами, а проблема подолання регіональних дисбалансів у культурному розвитку України залишається недостатньо дослідженою. Тому актуальними залишаються подальші наукові розробки культурної політики держави, зокрема роботи щодо дослідження

регіональних особливостей культурного розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне управління у сфері культури досліджували в своїх дисертаційних роботах В. Карлова [4], В. Малімон [5], Н. Сорокіна [7], Н. Фесенко [8], С. Чукут [10] та інші науковці. Питання розвитку культурних процесів у суспільстві описували в своїх наукових працях з філософії С. Дрожжина [2] та Г. Чміль [9]. Територіальну організацію сфери культури на регіональному рівні досліджували науковці з географії С. Задворний [3] та Н. Моштакіна [6]. С. Волков [1] розглядав розвиток культури в системі мистецтвознавства.

Водночас відсутні сучасні дослідження, які б системно проаналізували стан розробки проблеми культурного розвитку регіонів вітчизняними вченими різних галузей науки.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати ступінь дослідження культурного розвитку регіонів, проведення систематизації дисертаційних робіт за напрямками досліджень та виявлення не досліджених раніше проблем у сфері культури на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Дисертаційна робота є перевіреною формою вираження дослідницької думки. Дисертація демонструє наукову зрілість вченого і характеризує розвиток науки. Хоча вона не висчерпує усіх наукових форм і методів розвитку знань, але у значній мірі характеризує певні етапи інноваційних тенденцій в науці. Аналіз дисертаційних досліджень дає об'єктивні показники масштабів, темпів, тенденцій, загального рівня розвитку різних галузей науки, зокрема, державного управління, формування кількісного та якісного складу наукових кадрів в науці. Даний аналіз дозволяє оцінити ступінь актуальності і характер розвитку наукових напрямів, формування наукових шкіл, опублікованість і визнаність наукових результатів.

Аналіз дисертаційних досліджень щодо культурного розвитку регіонів необхідний для усвідомлення стану і подальшого розвитку цього наукового напрямку в Україні.

За роки незалежності України опубліковано низку робіт вітчизняних вчених та фахівців щодо розвитку сфери культури. Таким чином, вже розроблено фундаментальний пласт напрацювань у близьких до нашого дослідження темах. Зокрема, дисертація В. Карлової присвячена дослідженню сутності та особливостям реалізації державної політики України у сфері культури в сучасних умовах. У роботі визначені основні тенденції розвитку сучасної соціокультурної ситуації в українському суспільстві, розкрито суперечності здійснення державної політики у сфері культури, виявлено проблеми функціонування цієї сфери. За результатами проведеного дослідження були розроблені пропозиції і практичні рекомендації щодо оптимізації сучасної державної політики у сфері культури [6]. Основний інтерес для цілей нашого дослідження становлять напрацювання автора щодо удосконалення методології розробки і реалізації цільових програм культурного розвитку та обґрунтування доцільності впровадження в

практику державного управління програмно-цільового підходу як ефективного механізму здійснення державної політики у сфері культури, який уможливує застосування оптимальних форм, методів управлінської діяльності в умовах обмеженості ресурсів. Застосування такого підходу дає можливість для вирівнювання культурного розвитку регіонів України. В.В. Карлова також запропонувала напрями реформування державного управління у сфері культури в умовах проведення адміністративної реформи в Україні: децентралізація і демократизація управління, впровадження державно-громадської моделі управління, яка ґрунтується на принципах співпраці, партнерської взаємодії державних структур і громадськості на всіх рівнях управління, відповідає специфіці культурної сфери і є оптимальною в умовах становлення громадянського суспільства в Україні. Проте в дисертації недостатня увага приділена саме регіональному розвитку сфери культури.

Близьку до вектора нашого дослідження проблематику досліджувала Н. Фесенко, яка у своєму дисертаційному дослідженні “Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні” досліджувала правовий, організаційний та фінансовий механізми державного регулювання розвитку культури. В дисертації визначено цілі, методи та механізми державного регулювання. Узагальнено досвід здійснення державної політики у сфері культури в Україні та за кордоном, на основі чого виділено три її моделі. Проаналізовано нормативно-правову базу регулювання сфери культури. Сформульовано основні суперечності існуючої системи державного управління культурою та обґрунтовано основні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку культури на регіональному рівні [11]. У своїй дисертації автор досліджувала питання регулювання розвитку сфери культури місцевими державними адміністраціями на прикладі Харківської області, розглядаючи правовий, організаційний та фінансовий механізми державного регулювання. Однак, не розкриті залишилися питання щодо урахування в державній культурній політиці історичних й традиційних відмінностей регіонів та ставлення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування до збереження й розвитку базової мережі закладів інших регіонів, крім Харківської області.

У дисертації В. Малімона досліджено сутність і зміст культури як об’єкта і сфери державного управління, розкрито її значення для розбудови громадянського суспільства, сформульовано цілі, завдання та принципи державного регулювання сфери культури в Україні. З’ясовано сутність понять “культура” та “культурна політика” як багатовимірних категорій. Визначено основну мету, завдання, принципи, методи та механізми державного регулювання сфери культури. Узагальнено досвід здійснення державної політики у сфері культури в Україні та в зарубіжних країнах, на основі чого виділено основні її проблемні зони. Особливу увагу приділено реформаційному потенціалу культурної політики держави. Сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення організаційного, правового та

фінансово-економічного механізмів регулювання сфери культури України [7]. Проте дослідник окремо не розглядав у своїй дисертації регіональний аспект культурного розвитку.

В своїй дисертації С. Чукут ґрунтовно проаналізувала процес відтворення генераційної цілісності духовної культури та його управлінський аспект. На основі інтегративного підходу здійснила комплексно-системний аналіз механізму функціонування цього процесу. Особливу увагу приділила проблемам розвитку духовної культури в сучасний період та виокремила основні теоретико-методологічні засади державного управління культурою за умов становлення української державності [14].

Складовою соціокультурних процесів є формування ціннісних орієнтацій суспільства. Саме обґрунтуванню теоретико-методологічних засад державного управління формуванням ціннісних орієнтацій суспільства на сучасному етапі державотворення присвячена дисертація Н. Сорокіної. У дисертаційній роботі здійснено аналіз наукової та джерельної бази становлення системи державного управління соціокультурними процесами суспільства, визначено найбільш дієві наукові підходи до державного управління формуванням ціннісних орієнтацій суспільства та його складові. Обґрунтовано структуру державного управління формуванням ціннісних орієнтацій суспільства в соціокультурній сфері, до якої належать культура, освіта, соціальний захист, молодіжна та інформаційна політика, що є найбільш значущими в процесі формування ціннісних орієнтацій суспільства. Визначено та узгоджено державні пріоритети у формуванні ціннісних орієнтацій українського суспільства. Проаналізовано вітчизняну та зарубіжну нормативно-правову базу в соціокультурній сфері. Запропонована модель розподілу повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади та уточнено коло завдань органів різних рівнів управління в умовах децентралізації системи державного управління [9].

Важливу роль для нашого дослідження мають праці не тільки з державного управління, а й з інших галузей наук. Наприклад, дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата філософських наук С. Дрожжиної “Культурна політика як проблема сучасного соціокультурного процесу” присвячена науковому обґрунтуванню теоретичних та методичних підходів до вирішення проблем сучасної української культурної політики як соціокультурного процесу. В результаті проведеного дослідження вдосконалено понятійний апарат сфери культурної політики: надані нові визначення понять „культура”, „політика”, „культурна політика”, „мультикультуралізм”, „мовна меншина”. Представлені класифікації культурних норм, функцій, принципів та суб’єктів культурної політики. Запропоноване нове тлумачення полікультурного суспільства [4]. Цінними для нашого дослідження є розроблені в дисертації практичні рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази держави щодо культурної політики, напрямків регулювання культурної політики з боку суспільства і

держави (в тому числі, фінансових відносин), моделі взаємодії держави з культурною сферою.

Г. Чміль присвятила дисертаційну роботу дослідженню антропологічних засад екранної культури у контексті метафізичних явищ. Відповідно до соціокультурних контекстів розкрила її загальноцивілізаційну значущість щодо здійснення стратегії самозбереження та саморозвитку особи, нації, людства. Вона зазначила, що результати дослідження суттєво трансформують уявлення про екранну культуру, дозволяють використовувати філософські рефлексії щодо неї у сучасному філософському дискурсі, а також культурних програмах. Наведені положення є ефективними щодо їх застосування для аналізу сучасних проблем існування людини, культури, цивілізації [12].

У дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата географічних наук Н. Моштакової “Територіальна організація сфери культури регіональної соціогеосистеми (на прикладі Луганської області)” розглянуто питання суспільно-географічного дослідження сфери культури Луганської області як складової регіональної соціогеосистеми [8]. Автор окреслює головні проблеми розвитку сфери культури регіону та розробила відповідні шляхи їх вирішення.

С. Задворний у своїй дисертаційній роботі досліджував територіальну організацію культурно-мистецької сфери Хмельницької області. Ним з’ясовано та оцінено вплив загальних і регіональних факторів на формування, функціонування та розвиток культурно-мистецької сфери Хмельницької області. Окреслено основні проблеми та перспективи функціонування культурно-мистецької сфери Хмельницької області в умовах реформування державної влади і місцевого самоврядування та запропоновано шляхи оптимізації її територіальної організації [5].

У дисертаційній роботі на здобуття наукового ступеня кандидата мистецтвознавства С. Волкова показано трансформацію поглядів на місце і роль центральних органів управління сферою культури і мистецтва, в культурогенезі нового постіндустріального суспільства.

Зроблено висновки про подальші шляхи вдосконалення системи підготовки мистецьких кадрів, піднесення їх ролі мистецьких закладів освіти у формуванні культури суспільства, збереженні культурних традицій, поєднанні їх з вирішенням проблем інтеграції культури України в світову систему, проектується можливі шляхи розвитку системи [2].

У цілому, підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати про те, що ґрунтовних, узагальнюючих дисертаційних робіт щодо державної культурної політики на регіональному рівні в Україні обмаль. Існуючим проблемам регіональної культурної політики таким, як нерівномірний розвиток сфери культури в різних регіонах приділяється незначна увага в галузі науки “Державне управління”. Недостатньо вивчені регіональні особливості культурного розвитку держави, роль яких в сучасних умовах значно посилилася.

Необхідно вирішити важливі завдання державної культурної політики – розробка та застосування інструментів вирівнювання культурного розвитку регіонів України. Потребує подальшого вивчення можливість успішного функціонування базової мережі закладів, особливо на регіональному рівні, яка залежить від вирішення ряду проблем, пов'язаних з нормативно-правовим, фінансовим та організаційним забезпеченням. Важливість визначених завдань для державної культурної політики вимагає необхідність проведення подальших наукових досліджень у сфері культури на регіональному рівні, що буде предметом подальших досліджень вітчизняних науковців.

Висновки. Таким чином, аналіз дисертаційних досліджень дозволяє отримати об'єктивні показники розвитку наукових знань у сфері культури, формування лідерів науки та наукові школи, динаміку розвитку науки та оцінку її тенденцій. Усебічний аналіз дисертацій вітчизняних вчених багатьох галузей науки, які досліджували культурний розвиток, свідчить, що проблема формування та розвитку культурної політики на регіональному рівні до цього часу ще не була предметом спеціального комплексного дослідження. Дисертаційні роботи з досліджуваної теми мають лише дотичний характер до нашої теми дослідження і стосуються лише окремих питань культурного розвитку. Оскільки практика державного управління вимагає впровадження все нових управлінських підходів до державної політики щодо культурного розвитку регіонів, управління людьми, системами, організаціями тощо, в подальшому доцільно продовжувати дослідження з систематизації знань вчених різних галузей науки для комплексного бачення проблеми та використання напрацьованих знань в практичну діяльність.

Список використаних джерел

1. Волков С. М. Система мистецької освіти в культурі України 90-х років ХХ століття: традиції, реформи, перспективи : автореф. дис... канд. мистецтвознав. : 17.00.01 / С. М. Волков ; Нац. муз. акад. України ім. П. І. Чайковського. – К., 2003. – 20 с.
2. Дрожжина С. В. Культурна політика як проблема сучасного соціокультурного процесу : автореф. дис. ... філос. наук : 09.00.03 / С. В. Дрожжина ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 17 с.
3. Задворний С. І. Територіальна організація культурно-мистецької сфери регіону (на матеріалах Хмельницької області) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02 / С. І. Задворний; Львів. нац. ун-т ім. І Франка. – Л., 2016. – 21 с.
4. Карлова В. В. Державна політика у сфері культури : сутність та особливості реалізації в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.01 / В. В. Карлова ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 18 с.
5. Малімон В. І. Культурна політика держави як чинник реформування

суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В. І. Малімон; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2011. – 20 с.

6. Моштаківа Н. В. Територіальна організація сфери культури регіональної соціогеосистеми (на прикладі Луганської області) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02 / Н. В. Моштаківа; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2011. – 21 с.

7. Сорокіна Н. Г. Державне управління формування ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Н. Г. Сорокіна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Д., 2008. – 20 с.

8. Фесенко Н. С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Н. С. Фесенко ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Х., 2006. – 18 с.

9. Чміль Г. П. Антропологічні засади екранної культури : автореф. дис... д-ра філософ. Наук : 09.00.04 / Г. П. Чміль; Ін-т філос. ім. Г.С.Сковороди НАН України. – К., 2005. – 32 с.

10. Чукут С. А. Відтворення генераційної цілісності духовної культури (управлінський аспект) : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. А. Чукут ; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 1999. – 34 с.

УДК 681.3.01

Абдиева-Алиева Г.А., докторант, ИСУ НАН Азербайджана

ПОСТРОЕНИЕ МАТЕМАТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ И МЕТОДОВ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

Статья посвящена качественной детализации описания контуров оперативного управления в ЧС. Для каждого контура устанавливаются области значений параметров, характеризующих поведение региональных компонентов в рассматриваемом классе ЧС. Конкретизируются также отношения между параметрами в угрожаемый, кризисный и послекризисный периоды. В результате формируются математические модели, описывающие переходы объектов поражения и защиты в те или иные состояния в зависимости от состояний ресурсов защитных мероприятий и источников поражающих воздействий. На основе этих моделей в каждом контуре решаются его функциональные задачи.

Ключевые слова: *математические модели, решения задач, управление, модели математического программирования, построение.*

The article is devoted to qualitative detailed elaboration of the description of contours of operative management in emergency situations. The parameters that describe behaviour of regional components in examined class of emergency situations are established for each contour. Relations between parameters to threatened, crisis and after crisis periods are concretized also. In result the mathematical models are formed which describe transitions of defeat objects and protection in those or other conditions depending on conditions of resources of protective actions and sources of defeat influences. The functional tasks of each contour are solved on the basis of these models.

Keywords: *mathematical models, problem solving, management, mathematical programming models, formation.*

Постановка проблемы. Отечественный и зарубежный опыт показывает, что для совершенствования управления защитными мероприятиями в чрезвычайных ситуациях (далее – ЧС) целесообразно в каждом регионе повышенного риска использовать автоматизированную систему, обеспечивающую оперативное и согласованное решение задач в иерархической структуре управления.

Специфика построения и функционирования такой системы связана с территориальной распределенностью, разнородностью, многосвязностью, динамичностью и исходной неопределенностью факторов поражения и защиты в ЧС. Последовательное уточнение и расширение формализованных представлений об объекте автоматизации обеспечивает итерационная процедура проектирования системы, выполняемая на основе профессионального опыта экспертов, конкретных функциональных запросов

пользователей, методологического и технического вклада разработчиков.

Постановка задачи. Объективно сложный процесс создания системы дополнительно усложняется постоянным изменением объекта автоматизации, развитием запросов пользователей, совершенствованием навыков разработчиков. Поэтому общий процесс создания системы разбивается на ряд последовательных очередей и требует программно-целевого управления их разработкой. Выбор рациональной очередности выполняется с учетом стоимостных и временных показателей эффективности каждой очереди системы. Поэтому настоящая работа посвящена качественной детализации описания контуров оперативного управления в ЧС. Для каждого контура устанавливаются области значений параметров, характеризующих поведение региональных компонентов в рассматриваемом классе ЧС. Конкретизируются также отношения между параметрами в угрожаемый, кризисный и послекризисный периоды. В результате формируются математические модели, описывающие переходы объектов поражения и защиты в те или иные состояния в зависимости от состояний ресурсов защитных мероприятий и источников поражающих воздействий. На основе этих моделей в каждом контуре решаются его функциональные задачи.

Изложение основного материала. В математических моделях различаются два вида параметров: управляемые и неуправляемые. Первые характеризуют процессы выполнения защитных мероприятий, вторые – процессы проявления поражающих воздействий. Соответственно, в каждом контуре выделяются два взаимосвязанных комплекса функциональных задач: моделирующий и управляющий. Первый комплекс ориентирован на моделирование последствий поражающих воздействий путем решения задач учета и прогнозирования, второй – на управление защитными мероприятиями путем решения задач планирования, анализа и регулирования.

Построение математических моделей зависит от особенностей заданного региона и его неблагоприятной среды, степени изученности рассматриваемых процессов, доступной информации об их параметрах и т.д. Если параметры этих процессов поддаются точному количественному измерению, между ними могут быть установлены формальные математические зависимости. Для сравнительно простых случаев, когда между параметрами существует однозначная зависимость (например, зависимость уровня радиоактивного загрязнения от вида радионуклида и времени), могут использоваться алгебраические или интегро-дифференциальные модели [1]. На практике чаще встречаются случаи, когда зависимость между параметрами невозможно описать однозначно из-за характера ЧС (например, зависимость количества эвакуированного населения от состояния дорожных магистралей и транспорта, времени года и суток, природно-климатических условий). Если имеется достаточная статистика случайных реализаций таких процессов, могут применяться модели теории массового обслуживания [2]. Если же известны только области значений их параметров, а конкретные значения не предсказуемы, могут меняться модели теории игр [4]. Существуют приемы, позволяющие при по-

строении первоначального варианта модели заменять недетерминированные зависимости детерминированными. При этом осуществляется переход к некоторым усредненным значениям, например, математическим ожиданиям. В процессе накопления опыта работы с первоначальной приближенной моделью возможны ее уточнение и развитие. Для описания связей между параметрами, которые измеряются в порядковых или номинальных шкалах (например, зависимость степени разрушения зданий от их сейсмостойкости и интенсивности землетрясений), могут использоваться формализованные представления в виде логико-лингвистических моделей [5].

Трудности построения указанных моделей часто обусловлены многомерностью и многосвязностью параметров, отображающих процессы развития ЧС. Для уменьшения сложности создаваемых моделей используются методы декомпозиции и агрегирования [6]. Декомпозиция модели на ряд более простых подмоделей осуществляется в соответствии с принятой структуризацией моделируемых процессов. Агрегирование некоторой совокупности параметров путем их замены одним параметром также уменьшает размерность модели. При использовании методов декомпозиции на основе агрегирования необходимо выдерживать эквивалентность исходных и преобразованных моделей.

В зависимости от математической постановки функциональных задач определяются методы их решения. Задачи моделирующего комплекса решаются применительно к конкретным видам источников поражающих воздействий. Для химически и радиационно опасных аварий существует ряд апробированных методов математического моделирования на уровне физико-химических процессов распространения вредных веществ [1; 7; 8]. Последствия прорыва плотин гидроузлов моделируются на основе обработки результатов физического макетирования и гидродинамических расчетов [9; 10]. Для моделирования последствий землетрясений используются результаты статистических наблюдений, на основе которых определяются доминирующие факторы сейсмического риска и вероятные зоны сейсмических разрушений [11; 12]. Специфика указанных прогнозных расчетов связана с дефицитом информации и времени в условиях ЧС. Исходные данные для этих расчетов должны быть минимальными по объему и допускать оперативное измерение в реальных условиях. Необходимо обеспечить выполнение расчетов при поступлении данных в различном виде, включая разведданные, сигналы от контрольно-измерительной аппаратуры, сценарии стереотипных ситуаций и т.д. Для отображения пространственных характеристик моделируемых процессов следует разрабатывать алгоритмы прогнозирования в картографической привязке, допускающей применение геоинформационных технологий сбора, обработки и выдачи управленческих данных.

По результатам моделирования последствий поражающих воздействий решаются задачи управляющего комплекса. В настоящее время для этих задач существует большое количество математических моделей и методов, относящихся к обширному разделу прикладной математики, называемому ис-

следованием операций [13; 14; 15]. В рассматриваемой предметной области операциями являются защитные мероприятия, а их исследование направлено на выбор рациональных решений при заданных ресурсных и временных ограничениях. В зависимости от степени информированности о процессах развития ЧС могут использоваться детерминированные, вероятностные или игровые постановки задач исследования операций. В первом, сравнительно простом случае рациональное распределение ресурсов защитных мероприятий обеспечивают модели математического программирования:

$$\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m C_{ij} \cdot X_{ij} \rightarrow \min,$$

$$\sum_{i=1}^n X_{ij} \geq a_j \quad (j = \overline{1, m}),$$

$$\sum_{j=1}^m X_{ij} \leq b_i \quad (i = \overline{1, n}),$$

$$X_{ij} \geq 0 \quad (i = \overline{1, n}; j = \overline{1, m}),$$

где X_{ij} – искомое распределение i -го ресурса для выполнения j -го мероприятия; C_{ij} – нормативные затраты i -го ресурса при выполнении j -го мероприятия; a_j – требуемый объем ресурсов для выполнения j -го мероприятия; b_i – имеющийся объем i -го ресурса.

Типичным примером задач распределения является транспортная задача, для которой X_{ij} – количество ресурсов, направляемых j -му потребителю от i -го поставщика; C_{ij} – затраты на доставку единицы ресурса j -му потребителю от i -го поставщика; a_j – потребности j -го потребителя в ресурсах; b_i – наличие ресурсов у i -го поставщика. В зависимости от доступной информации и принятых допущений различаются линейные, нелинейные, динамические и другие модели математического программирования. Наиболее сложные модели этого класса получаются, если ресурсы одного и того же вида используются для выполнения нескольких различных мероприятий, а также при динамическом распределении ресурсов по ходу изменения обстановки. В этих случаях рациональное решение находится методом последовательных приближений.

Если известны законы распределения случайных реализаций рассматриваемых процессов, можно использовать для их описания модели систем массового обслуживания. Простейшая из этих моделей представляет одноканальную систему с постоянными параметрами потока требований и скорости обслуживания. Такая система описывается уравнениями:

$$\bar{k} = \frac{\rho}{1 - \rho}, \quad \bar{r} = \frac{\rho^2}{1 - \rho}, \quad \bar{z} = \rho,$$

где \bar{k} - среднее число требований в системе; \bar{r} - среднее число требований в очереди на обслуживание; \bar{z} - среднее число обслуживаемых требований ($\bar{z} = \bar{k} - \bar{r}$); ρ - интенсивность обслуживания (отношение плотности поступления требований к среднему времени обслуживания). Для системы с m однородными каналами при $m > \rho$ используются уравнения:

$$\bar{r} = \frac{P_0 \cdot \rho^{m+1}}{m \cdot m(1 - \rho/m)^2}, \quad \bar{k} = \bar{r} + \rho, \quad \bar{z} = \rho,$$

где P_0 - вероятность нулевого ожидания по всем каналам.

Модели рассматриваемого класса могут описывать более сложные процессы. Например, когда обслуживание производится поэтапно в определенной последовательности каналов, если все или часть каналов выполняют различные виды обслуживания, при изменении дисциплины и времени обслуживания или числа используемых каналов на разных этапах. Эти модели позволяют определять минимально необходимое количество и порядок использования ресурсов защитных мероприятий, рационально их распределять и пополнять, обосновывать их нормативные запасы и резервы.

В случае, когда неизвестны вероятности и реализации альтернатив развития ЧС, но установлены области значений их параметров, формализованное описание процессов управления возможно с помощью игровых моделей. В этом классе моделей естественный интерес представляют антагонистические игры с природой, в которых множество стратегий игроков конечно и выигрыш одного игрока равен проигрышу другого. Предполагается также, что неизвестная закономерность поведения природы приводит к наиболее неблагоприятным последствиям для оперирующей стороны.

Если оперирующая сторона A имеет m стратегий, а природа B имеет n стратегий, то игра может быть задана $m \times n$ - матрицей:

		B_1	B_2	\dots	B_n	
A_1		a_{11}	a_{12}	\dots	a_{1n}	
A_2		a_{21}	a_{22}	\dots	a_{2n}	α_2
\dots		\dots	\dots	\dots	\dots	
A_m		a_{m1}	a_{m2}	\dots	a_{mn}	α_m
		β_1	β_2	\dots	β_n	

Рис. 1. Игра задана матрицей

где a_{ij} – выигрыш игрока A в том случае, когда он использует i -ю стратегию $i = \overline{1, m}$, а его противник B j -ю стратегию ($j = \overline{1, n}$); α – нижняя цена игры $(\alpha = \max_i \alpha_i = \max_i \min_j a_{ij})$, β – верхняя цена игры $(\beta = \min_j \beta_j = \min_j \max_i a_{ij})$.

Разумная стратегия игрока A определяется строкой с наибольшим минимальным элементом матрицы. При этом ему гарантируется выигрыш не менее α . С другой стороны, наилучшая стратегия для противника B определяется столбцом матрицы с наименьшим максимальным элементом. В этом случае проигрыш противника не превысит β .

Практическое использование указанных моделей в условиях реальных ЧС имеет известные ограничения, связанные с большой комбинаторной сложностью и продолжительным временем вычислений [16]. Кроме того, в реальных условиях многие параметры рассматриваемых процессов не поддаются оперативному количественному измерению. Для информационной поддержки решений в условиях ЧС могут использоваться логико-лингвистические модели, допускающие с помощью экспертов сравнительно простую реализацию в виде логических выражений, семантических сетей, фреймов, продукционных систем [17; 18].

Логические модели основаны на исчислении и предикатов. Например, высказывание «При химически опасной аварии (x) или возникновении пожара (y) на производственном участке с обслуживающим персоналом (z) включается система сигнализации и оповещения (m_1), выполняются первоочередные аварийно-спасательные работы (m_2), оказывается медицинская помощь пострадавшим (m_3)» может быть представлено в виде:

$$(x \vee y) \wedge z \rightarrow m_1 \wedge m_2 \wedge m_3.$$

С помощью логических операций можно образовывать более сложные высказывания, учитывающие пространственные, временные и другие свойства и отношения моделируемых объектов. Одноместные предикаты описывают свойства определенного объекта или класса объектов, а многоместные – отношения между группой объектов. Для рассмотренного примера можно записать:

$$\forall z \exists m \{ [X(z) \vee Y(z)] \rightarrow P(z, m) \},$$

где X и Y – одноместные предикаты «находится в зоне химического заражения» и «находится в зоне пожаров», P – многоместный предикат «выполнять защитные мероприятия».

Семантические сети, в отличие от логических моделей, имеют более

широкие возможности для представления экспертных знаний о процессах развития ЧС. Это обеспечивают эвристические процедуры выделения и включения в модель в явной форме любых отношений между объектами, не ограничиваясь синтаксическими правилами логических представлений. Семантическая сеть представляет собой орграф с помеченными узлами и дугами. Узлам соответствуют состояния объектов, а дугам причинно следственные связи между этими состояниями. В качестве меток узлов и дуг могут использоваться слова естественного языка, что позволяет отображать знания в виде обычного текста. Например, «При угрозе аварии (ρ) на химически опасном производстве (ϱ) включается система сигнализации (σ) и оповещения (λ), обслуживающий персонал (a) одевает противогазы (π), спасательные формирования (b) приводятся в готовность (γ). В случае возникновения аварии (α) с выбросом агрессивных веществ (ν), представляющих угрозу для персонала (ψ), спасательные формирования нейтрализуют воздействие этих веществ (β), входят в очаг заражения (φ) для оказания помощи пострадавшим (δ) и выполнения аварийно – восстановительных работ (η)».

Соответствующая сеть показана ниже:

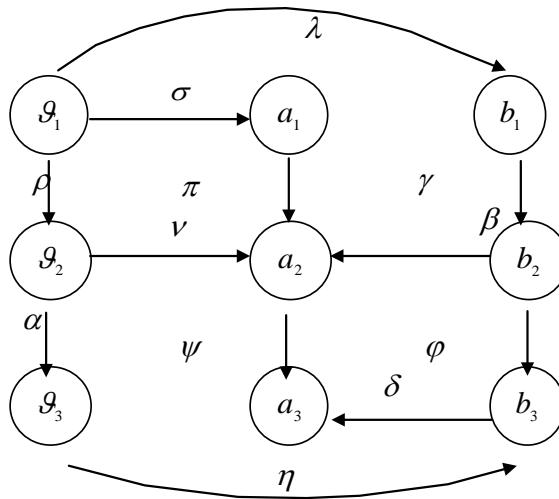


Рис. 2. Состояния объектов в угрожаемый, кризисный и послекризисный периоды

Индексами 1, 2 и 3 отмечены состояния объектов в угрожаемый, кризисный и послекризисный периоды.

Сложность компьютерной реализации семантических сетей из-за большого разнообразия структур и типов связей между состояниями объектов обуславливает появление их особого вида – фреймов. Преимущество

фреймов состоит в том, что они могут описывать не только статистические объекты, но и изменение состояний объектов во времени, в том числе разнообразные управленческие действия.

Рассмотренные выше подходы к формализации знаний обычно используются в тех предметных областях, где выявлены устойчивые причинно-следственные связи между объектами. Это относится, прежде всего, к естественно-научным знаниям. Применительно к трудно формализуемым знаниям о поведении объектов в условиях ЧС практический интерес представляют продукционные системы.

Продукционные системы образуются в виде некоторых множеств фактов (декларативных знаний) и правил (процедурных знаний), характеризующих заданную предметную область. Комбинация фактов, представляющих одну из возможных ситуаций, записываются в левой части продукции. В правой части записывается правило, означающее действие, которое необходимо выполнить при истинности левой части. Таким образом, продукция - это пара «ситуация-действие». Описание всех выделенных ситуаций и необходимых действий осуществляется путем объединения продукций в систему на основе следующего представления:

$$(i); S; C; A \rightarrow B; (j),$$

где i - имя очередной продукции; S - сфера ее применения; C - условия для ее применения; A - описание выделенной ситуации; B - описание необходимого действия; j - имя следующей продукции. Например: S - химически опасная авария; C - вид и концентрация СДЯВ в зоне химического заражения; A - количество людей в зоне и их обеспеченность индивидуальными средствами защиты; B - необходимые спасательные мероприятия.

Выводы. Заметим, что продукция по смыслу напоминает логическую импликацию, однако существенно отличается тем, что может трактоваться как действие. На основе продукции может быть реализована процедура вывода в исчислении предикатов. Продукция может входить в ролевой фрейм. В качестве фактов в продукции могут использоваться результаты расчетов, выполняемых с помощью формальных математических моделей. Это позволяет создавать расчетно-логические модели, объединяющие вычислительные возможности формальных моделей с эвристическими способностями и профессиональными знаниями экспертов, представленными в логико-лингвистических моделях. В результате расширяется диапазон практически решаемых задач управления в ЧС.

Список использованных источников

1. Еремеев И.С. Автоматизированные системы радиационного мониторинга окружающей среды / И.С.Еремеев. – Киев : Наукова думка, 1990. – 256 с.

2. Бусленко Н.П. Лекции по теории сложных систем / Н.П. Бусленко и др. – Москва : Советское радио, 1973. – 438 с.
 3. Горелик В.А. Теоретико-игровые модели принятия решений в эколого-экономических системах / В.А. Горелик, А.Ф. Кононенко. – Москва : Радио и связь, 1982. – 144 с.
 4. Поспелов Д.А. Логико-лингвистические модели в системах управления. – Москва : Энергоиздат, 1981. – 232 с.
 5. Демиденко Г.П. Защита объектов народного хозяйства от оружия массового поражения: справочник / Г.П. Демиденко, Е.П. Кузьменко, П.П. Орлов и др. – Киев : Выща школа, 1989. – 287 с.
 6. Стихийные бедствия: изучение и методы борьбы. – Москва : Прогресс, 1978. – 439 с.
 7. Спасение, защита, безопасность – новое в науке, технике, технологии : тезисы докл. Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва). – ВНИИ по пробл. ГО и ЧС, 1995. – 245 с.
 8. Ермольев Ю.М. Математические методы исследования операций / Ю.М. Ермольев, И.И. Ляшко, В.С. Михалевич, В.И. Тюптя. – Киев : Высшая школа, 1979. – 312 с.
 9. Зайченко К.Н. Исследование операций. – Киев : Высшая школа, 1988. – 52 с.
 10. Словарь по кибернетике. – Киев, 1989. – 751 с.
-
-

УДК: 351:347.132.15

*Барило О. Г., к.тех.н., с.н.с., ІДУЦЗ,
Потеряйко С. П., к.військ.н., доц., ІДУЦЗ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

У науковій статті досліджено напрями удосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язаний із послідовністю роботи керівника, яка сформована у певні методи. Розроблено модель порівняння альтернативних методів роботи керівника. Доведено, що найбільш раціональними методами роботи керівника під час виконання складних завдань у надзвичайних ситуаціях є паралельний та ситуаційний.

Ключові слова: *надзвичайна ситуація, методи роботи, ієрархічна модель, система показників, інтегральна якість.*

Areas of organizational mechanism improvement in public administration related to the sequence of manager's work as a set of specified methods are studied in the

article. Comparative model of manager's alternative methods of work is worked out. It is argued that the most efficient methods of manager's work while implementing the complicated tasks in emergencies are parallel and situational methods.

Keywords: *emergency, methods of work, hierarchical model, index system, integral quality.*

Постановка проблеми. Наразі забезпечення і підвищення безпеки населення у надзвичайних ситуаціях стає однією з найважливіших соціально-політичних, економічних, соціально-демографічних та екологічних проблем. Ризик виникнення надзвичайних ситуацій на території України залишається високим. Зростає масштабність їх наслідків, що ставить вирішення вищезазначених проблем органами управління єдиної державної системи цивільного захисту України у ряд найбільш актуальних. Останніми роками зусиллями органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, наукових установ розроблено і прийнято ряд законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій, набуто значного досвіду в проведенні заходів з попередження аварій, катастроф і стихійного лиха та ліквідації їх наслідків.

Разом із тим, практична діяльність органів управління і сил цивільного захисту свідчить про те, що ефективність заходів щодо протидії надзвичайним ситуаціям не завжди відповідає вимогам сьогодення. Існуючі недоліки в організації реагування на надзвичайні ситуації, прийнятті своєчасних і обґрунтованих рішень, а також в проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в надзвичайних ситуаціях. Причинами зазначених недоліків, у більшості випадків, є відсутність досвіду, а іноді і необхідних знань у керівників органів управління.

Виявлено проблему, сутність якої полягає у протиріччі, що криється, з одного боку у зростанні кількості та ускладненні змісту завдань, що постають перед керівником з ліквідації надзвичайної ситуації, а з іншого – недостатнім рівнем його знань і умінь щодо обрання найбільш раціонального методу роботи у конкретній надзвичайній ситуації. Вищезазначене свідчить про недостатньо досліджені дотепер науково-методичні підходи до вирішення питань визначення раціональної послідовності та змісту дій керівника, що забезпечують виконання завдань у складних умовах виникнення та розвитку надзвичайної ситуації. Крім того, виявлено, що недоліки в роботі керівників органів управління у надзвичайних ситуаціях, переважною більшістю, пов'язані із сукупністю недостатньої професійної підготовки керівників та їх якостей, що проявляються в складних умовах обстановки. Тому, дослідження вищезгаданих науково-методичних підходів є важливим науковим та практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання, пов'язані з функціонуванням механізмів державного управління в цілому і ор-

ганізаційного механізму зокрема були і залишаються в колі уваги науковців.

Яковлев С.В., Альбошій О.В. дослідили організаційний механізм державного управління на етапі прийняття рішень керівника на оперативні дії підрозділів цивільного захисту, запропонували шляхи підвищення ефективності їх дій за рахунок застосування методів оцінювання витрат на планові заходи та їх врахування при прийнятті рішень. Довели, що в основу методик обґрунтування рішень, для умов оперативної роботи, можуть бути покладені відомі методи укрупненого оцінювання витрат, які дають хоча і приблизні оцінки, але достатні для прийняття ефективних варіантів дій [1].

Барило О.Г., Потеряйко С.П., дослідили послідовність та зміст роботи керівника органу управління у надзвичайній ситуації, запропонували алгоритмічну модель процесу управління і деякі шляхи вирішення проблеми визначення раціональної послідовності та змісту роботи керівника органу управління у надзвичайних ситуаціях з метою забезпечення прийняття обґрунтованого рішення [2], виявили залежність між професійними якостями керівника органу управління та результатом виконання завдань у надзвичайній ситуації, запропонували ієрархічну модель порівняння якостей керівника за альтернативними стилями керівництва та етапами їх реалізації [3].

Кучук Н.Г. запропоновано метод оцінки ефективності функціонування органів управління при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру, що базується на розробленій математичній моделі процесу оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру. Вищезазначений метод припускає визначення двох внутрішніх показників ефективності роботи даної системи: оперативність вироблення рішень і їх обґрунтованість. Виведено аналітичні вирази для розрахунку статистичних характеристик даних показників [4].

Волянський П.Б. розглянув проблему організації державного управління при загрозі виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівнів, сутність якої полягає у тому, що управління є однією із найважливіших складових процесу реагування на надзвичайну ситуацію і вплив на його якість зростає пропорційно її масштабу, складності обстановки, збільшенню кількості залучених сил та потребі в матеріальних засобах. На підставі аналізу ситуації у сфері оперативного реагування автор сформулював висновок, що найбільш ефективно здійснювалася ліквідація найскладніших надзвичайних ситуацій за умови, коли управління організовувалось за встановленою схемою. Запропонував шляхи підвищення ефективності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту України [5].

Кулешовим М.М. конкретизовано зміст взаємодії та запропоновано нову структуру плану взаємодії органів управління та їх сил під час ліквідації надзвичайних ситуацій, розроблено схему взаємодії. Визначено, що використання запропонованих підходів та урахування пропозицій з удосконалення системи взаємодії від етапу планування до безпосередньої реалізації цієї функції сприятиме підвищенню результативності дій сил

цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій [6]. У той же час, вбачаються недостатньо дослідженими напрями удосконалення організаційного механізму державного управління щодо наукового обґрунтування методів роботи керівника в умовах конкретної надзвичайної ситуації та визначення найбільш раціонального, який забезпечує виконання завдань.

Постановка завдання. На підставі попередніх наукових досліджень, досвіду діяльності органів управління та сил цивільного захисту дослідити наукові підходи щодо визначення напрямів удосконалення організаційного механізму державного управління, що функціонує під час діяльності керівника органу управління за певним методом роботи.

Виклад основного матеріалу. Статутом дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, затвердженого наказом МНС України від 13.03.2012 № 575 визначено, що методи роботи з планування дій підрозділів і управління ними під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації залежать від обстановки, визначених завдань і строків їх виконання (далі – статут). При цьому, відповідно статуту, вони повинні бути єдиними в усіх ланках управління для забезпечення своєчасного прийняття рішень і доведення завдань до підлеглих, повного і якісного планування заходів та дій, узгодження роботи всіх органів управління, оперативного реагування на зміни обстановки і своєчасного виконання визначених завдань. Метод послідовної роботи застосовується під час попередньої підготовки до дій за призначенням, при якому заходи здійснюються послідовно від вищого органу управління до аварійно-рятувального підрозділу включно, а паралельної роботи – за умови обмеженого строку підготовки до дій (як правило, при виникненні надзвичайної ситуації), при цьому організація заходів реагування здійснюється одночасно у всіх органах управління та підрозділах, які залучаються до аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [7].

Погоджуємося із вищезазначеним за деяким виключенням. На наш погляд, метод роботи має визначати керівник певної ланки управління у залежності від наявності часу та обстановки у зоні надзвичайної ситуації.

Аналіз методів роботи керівника органу управління щодо дій у надзвичайній ситуації, що викладено у керівних документах та інших джерелах, свідчить про те, що в цілому підходи до вищезазначеного питання єдині, але мають місце певні розбіжності. Так, у [8] розкрито два метода роботи керівника – послідовний і паралельний, відмінність яких полягає у тому, що при паралельному методі роботи після віддачі попередніх розпоряджень на підготовку до дій та орієнтування необхідних посадових осіб про майбутні дії керівник виїжджає в район надзвичайної ситуації де виконує заходи, спрямовані на прийняття обґрунтованого рішення.

У той же час, при послідовному методі роботи після орієнтування посадових осіб про майбутні дії віддає вказівки про підготовку необхідних даних для прийняття рішення. Крім того, при послідовному методі роботи

керівник приймає рішення на виконання запобіжних заходів, у подальшому, при виїзді на місцевість, – його уточнює, а при паралельному – з урахуванням відданих розпоряджень приймає рішення щодо проведення робіт з ліквідації надзвичайної ситуації безпосередньо в районі її виникнення.

Відмінність послідовності роботи керівника під час підготовки і в ході виконання завдань, що наведена у статуті, полягає у тому, що після з'ясування завдання, визначення першочергових заходів з підготовки підрозділів до виконання отриманого завдання керівник виконує розрахунок часу, а після оцінки обстановки – проводить рекогносцировку, а також після прийняття рішення – затверджує його у керівника вищої ланки управління.

У той же час, завершальним заходом роботи керівника, відповідно статуту, є організація управління, взаємодії, всебічного забезпечення дій підрозділів та контроль за їх підготовкою до виконання завдань за призначенням, а у [8] – встановлення контролю за виконанням заходів і робіт щодо ліквідації надзвичайної ситуації та їх забезпечення, тобто передбачено управління підрозділами під час виконання ними завдань.

Вважаємо, що у змісті послідовності роботи керівника мають бути включені заходи щодо безпосереднього управління підрозділами у ході ліквідації надзвичайної ситуації тому, що, відповідно до циклічності заходів управління та за результатами виконання часткових завдань і зміни обстановки, рішення керівника, завдання підрозділам, питання взаємодії, управління та всебічного забезпечення можуть уточнюватися.

У дослідженні запропоновано визначення методів роботи керівника.

Послідовний метод роботи – метод, за яким робота з організації дій здійснюється послідовно, спочатку в органах управління вищого рівня, а потім – у підпорядкованих їм органах управління, підрозділах.

Паралельний метод роботи – метод, за яким організація дій у відповідних нижчих ланках починається відразу ж з отриманням інформації про виникнення надзвичайної ситуації, попередніх розпоряджень або після оголошення задуму на ліквідацію надзвичайної ситуації.

Ситуаційний метод роботи передбачає гнучке управління, за яким керівник обирає найбільш раціональну послідовність роботи, що дає змогу організувати ефективно виконання завдань.

У дослідженні за результатами проведеного аналізу керівних документів та наукової літератури, де розкрито методи роботи керівника органу управління з ліквідації надзвичайної ситуації, з метою вибору раціонального методу, що забезпечує якісне, повне та своєчасне виконання завдань шляхом порівняння альтернативних методів роботи, розроблено систему показників елементного, системного та загальносистемного рівня і, на їх основі, – ієрархічну модель порівняння альтернативних методів роботи керівника з ліквідації надзвичайної ситуації.

Часткові (елементні) показники – заходи, що проводяться керівником під час виконання завдань з ліквідації надзвичайної ситуації за різними ме-

тодами роботи в моделі наведено як вісімнадцять факторів (Ф8-Ф25): з'ясування загрози виникнення надзвичайної ситуації; з'ясування характеру, масштабу надзвичайної ситуації; визначення першочергових заходів; віддання попередніх розпоряджень; затвердження розрахунку часу; орієнтування посадових осіб про подальші дії; віддання вказівок про підготовку даних, необхідних для прийняття рішення; виїзд в район надзвичайної ситуації; проведення попередньої оцінки; віддання необхідних розпоряджень; оцінка обстановки; прийняття рішення на запобіжні заходи; прийняття рішення на ліквідацію надзвичайної ситуації; доведення завдання до виконавців; організація взаємодії; віддання вказівок щодо забезпечення зв'язку; виїзд в район надзвичайної ситуації з метою уточнення рішення, завдань, взаємодії; встановлення контролю за виконанням завдань.

Системні показники – узагальнені заходи, що виконуються керівником під час виконання завдань за етапами та різними методами роботи. Заходи (фактори Ф4-Ф6) за етапом організації виконання завдань (Ф2) включають: виконання попередніх заходів, прийняття рішення на ліквідацію надзвичайної ситуації, організацію управління, взаємодії та забезпечення. Заходи (фактор Ф7) за етапом виконання завдань (Ф3) включають роботи з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Загальносистемний показник (Ф1) – інтегральна якість обраного методу роботи керівника, що забезпечує виконання завдань.

В ієрархічній моделі заходи (фактори), що виконуються керівником під час виконання завдань з ліквідації надзвичайної ситуації, порівнюються за такими альтернативними методами роботи керівника: послідовний, паралельний, ситуаційний (див. рис. 1). При цьому застосування методу аналізу ієрархій дозволило порівняти альтернативні методи роботи за кожним з усієї сукупності факторів та обрати найвищі з них за чисельними значеннями пріоритетів, що відповідають ситуаційному, виявити взаємозв'язок між якостями методів роботи керівника, заходами та етапами виконання завдання, що дозволяє керівнику, в залежності від обстановки, застосовувати найбільш раціональний метод роботи, що забезпечує якісне, повне та своєчасне виконання завдань.

У подальшому, за допомогою діалогової системи го аналізу інформації і підтримки прийняття рішення „Фактор”, проведено розрахунки розподілу пріоритетів між альтернативними методами роботи керівника. Узагальнений результат розподілу пріоритетів між альтернативними методами роботи керівника наведено на рис. 2.

Аналіз результатів розрахунків порівняння альтернативних методів роботи керівника органу управління з ліквідації надзвичайної ситуації свідчить про те, що захід щодо оцінювання обстановки безпосередньо в зоні надзвичайної ситуації переважає попередню оцінку виникнення надзвичайної ситуації у 1,3 рази, внаслідок чого прийняття рішення за ситуаційним методом роботи керівника буде більш обґрунтованим у порівнянні з паралельним на 9 % і на 13 % – з послідовним.

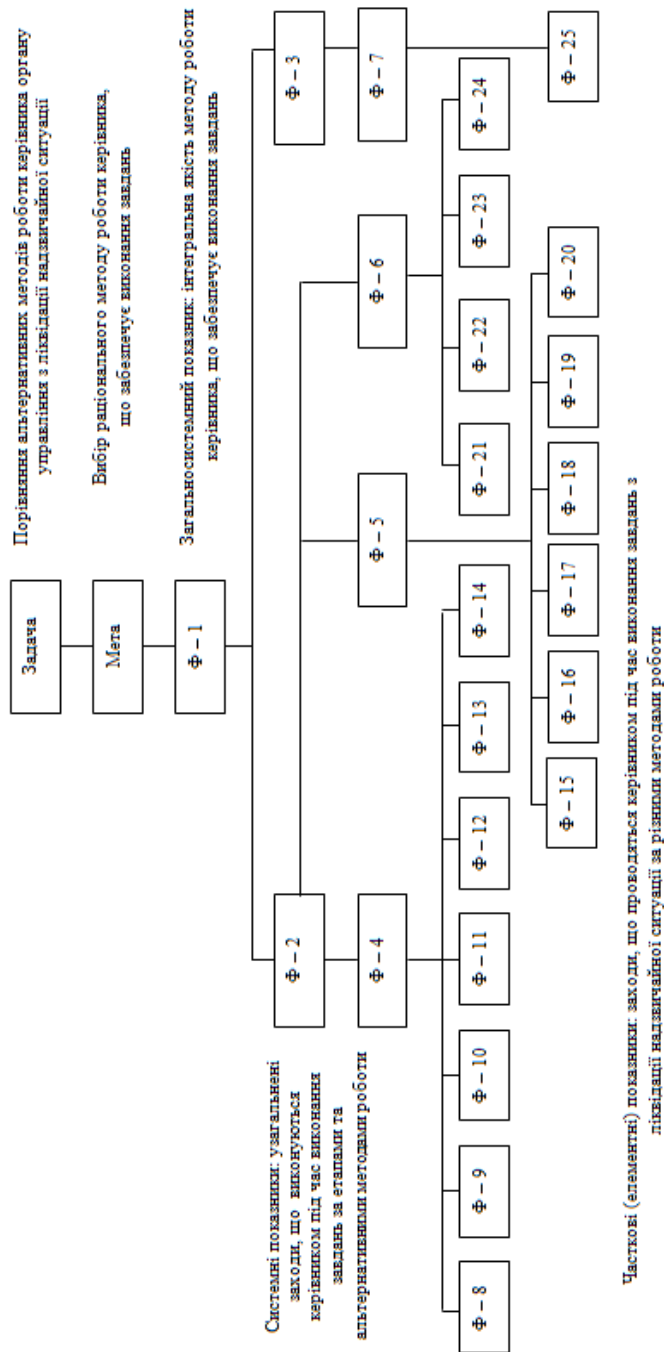


Рис. 1. Ієрархічна модель порівняння альтернативних методів роботи керівника з ліквідації надзвичайної ситуації

Крім того, системні показники за етапами організації та виконання завдання співвідносяться між собою як тотожні між собою, що підтверджує нашу думку про важливість заходів з організації виконання завдань.

Розрахунки інтегральної якості методу роботи керівника органу управління показали, що найбільш раціональним є ситуаційний метод, який переважає паралельний метод на 13 % і послідовний – більш ніж у 2 рази.

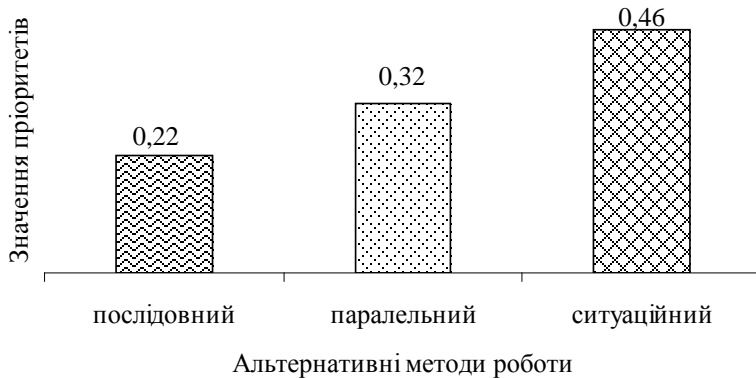


Рис. 2. Розподіл пріоритетів між альтернативними методами роботи керівника

Висновки. Таким чином, виявлено залежність між якостями методів роботи керівника, заходами та етапами виконання завдання, що полягає в обранні керівником найбільш раціонального методу роботи, зважаючи на характер, масштаби надзвичайної ситуації та наявний час, який забезпечує якісне, своєчасне і повне виконання завдань. Розроблена модель, розрахункова задача та результати проведених розрахунків свідчать, що найбільш раціональними методами роботи керівника під час виконання складних завдань у надзвичайних ситуаціях є паралельний та ситуаційний.

Одним із напрямів удосконалення організаційного механізму державного управління запропоновано застосування ситуаційного методу роботи керівника.

Подальшим напрямом наукових досліджень за вищезгаданою проблематикою вбачається в удосконаленні організаційного механізму державного управління шляхом розроблення ієрархічної моделі порівняння розподілу пріоритетів між альтернативними способами організації взаємодії між силами цивільного захисту у надзвичайній ситуації.

Список використаних джерел

1. Яковлев С.В., Альбоцій О.В. Шляхи підвищення ефективності роботи керівників органів управління цивільного захисту при виконанні завдань оперативного характеру [Електронний ресурс] // Проблеми надзвичайних ситуацій. Збірка наукових праць. Вип. 16, 2012. – Режим доступу:

<http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol16/alboschij.pdf>.

2. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Тищенко В.О. Удосконалення процесу управління у надзвичайних ситуаціях // Науковий вісник АМУ: збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 2. – С. 119–124.

3. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Ірінчук О.В. Підходи до управління ризиками під час виконання завдань з ліквідації надзвичайної ситуації // Інвестиції: практика та досвід. Науково-практичний журнал. – 2015, № 23. – С. 144–147.

4. Кучук Н.Г. Метод оцінки ефективності функціонування органів управління при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій глобального характеру [Електронний ресурс] // Системи обробки інформації, 2015, Вип. 5 (130). – С. 172–176. – Режим доступу: http://www.hups.mil.gov.ua/periodic-app/article/12238/soi_2015_5_38.pdf.

5. Волянський П.Б. Організація державного управління при загрозі виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівнів // Інвестиції: практика та досвід № 17/2014. С. 209–212. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economy.in.ua/pdf/8_2014/24.pdf.

6. Кулешов М.М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // Проблеми надзвичайних ситуацій. Збірка наукових праць. Вип. 8, 2008. – С. 103–108.

7. Наказ МНС України від 13.03.2012 № 575 „Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.

8. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Т 2. Організація управління в надзвичайних ситуаціях / За загальною редакцією В.М. Антонця. – К. : Купріянова, 2007. – С. 36–40.

УДК 351.78; 352

Приходько Р. В., к. держ. упр., доц., НУЦЗУ,

Яценко О. А., к. е. н., доц., НУЦЗУ

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Стаття присвячена розкриттю основних напрямів використання закордонного досвіду у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення загальнодержавної стратегії розвитку цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: механізм державного управління, організаційно-правові засади державного управління сферою цивільного захисту, надзвичайна ситуація.

The article is dedicated to the disclosure of basic directions of using foreign experience in area disaster situation, problems and mechanisms of the creation of the national development strategy of civil protection in Ukraine.

Keywords: *mechanism of governance, organizational and legal framework of public administration civil protection, emergency.*

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства, зокрема українського, 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. Вирішення цієї проблеми неможливе без використання досвіду інших країн та здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного управління цивільним захистом (далі – ЦЗ), а також здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій вивчали А. Басов, В. Комарницький, Т. Циганкова, В. Сапон, А. Берлач, В. Горбулін, В. Гошовська, І. Грицяк, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, В. Назаренко, М. Стеблюк, А. Терент'єва, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в означеному напрямку. Проте питання використання зарубіжного досвіду у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій потребують перманентного наукового супроводу.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз та узагальнення існуючих підходів щодо вдосконалення діяльності у сфері використання зарубіжного досвіду, запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій (далі – НС) на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Державна політика у сфері запобігання і ліквідації НС є важливим напрямком діяльності будь-якої держави. Конституція України спрямовує зовнішньополітичну діяльність України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й узаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Чинні міжнародні договори, ратифіковані ВРУ, є частиною на-

ціонального законодавства України.

Теоретичні доробки й обґрунтування практичних рекомендацій у сфері ЦЗ, попередження та ліквідації НС природного, техногенного та воєнного характеру висвітлюються в працях багатьох відомих українських і зарубіжних учених [1, с. 35–39]. Суттєвою особливістю аналізованих суспільних відносин у сфері захисту населення і територій від НС є те, що вони утворюють складний комплексний організаційно-правовий інститут, якому притаманні певні риси, що потребують поглибленого аналізу.

У наш час в українському суспільстві спостерігається доволі неоднозначне ставлення до використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання [2]. Разом із тим, проблема використання (або невикористання) зарубіжного досвіду в будь-якій сфері, зокрема і у сфері захисту населення і територій від НС, не може розглядатися виключно під кутом зору зовнішньополітичних орієнтацій. НС різного характеру та масштабу виникають в усіх країнах світу незалежно від політичного устрою, віросповідання та мови спілкування. Відповідно, ставлення до зарубіжного досвіду повинно визначатися виключно із наявності (чи відсутності) суто внутрішніх потреб.

Сьогодні в Україні спостерігається доволі низька ефективність прогнозування НС, їх запобігання, реагування та ліквідації наслідків. Тому задля вдосконалення державної системи захисту населення і територій від НС необхідно уважніше вивчити зарубіжний досвід, його адаптування й застосування до наших умов. При запозиченні досвіду інших країн світу треба враховувати що кожна з них має свої традиції в управлінні, які залежать від історичних, географічних та ментальних особливостей соціуму.

Як засвідчує світова практика, у більшості країн світу існують програми захисту населення й територій від НС природного та техногенного характеру, в яких окреслені засади діяльності, завдяки яким підвищується соціальна захищеність населення, сталість суспільства, здійснюється економічний розвиток країн.

Система адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС в Україні в організаційному та правовому контексті дуже нагадує систему адміністративно-правового регулювання в означеній сфері Республіки Білорусь. У ній Міністерство з НС (далі – МНС Білорусі) є республіканським органом державного управління, що здійснює управління у сфері запобігання та ліквідації НС природного і техногенного характеру, забезпечення пожежної безпеки, промислової та радіаційної безпеки, а також ЦО [3, ст. 3, ст. 17].

У цілому, проаналізувавши адміністративно-правове регулювання хисту населення і територій Республіки Білорусь та України можна зробити висновок, що основи правового регулювання у вищезазначеній сфері мають набагато більше спільного, ніж відмінного. Це дозволяє ефективно використовувати досвід організації та функціонування державної політики

Республіки Білорусь у сфері захисту населення і територій від НС. Крім того, це допоможе при складанні міждержавних планів реагування на НС транскордонного характеру. Наприклад, на основі ратифікованої угоди між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі попередження НС та ліквідації їх наслідків [4].

В організаційному контексті найбільш корисним для України може бути досвід у сфері захисту населення і територій від НС таких розвинених країн світу, як США, Німеччина, Франція, Велика Британія, Японія та ін.

Вагоме значення для нашої країни має система адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру в США, де управління заходами по запобіганню, реагуванню та ліквідації наслідків НС покладене на спеціально створений орган державної влади, що не є характерним для України (бо функції по запобіганню, реагуванню та ліквідації наслідків НС покладені не тільки на МНС України, а також на ЄДС НС, органи внутрішніх справ та ін.). У США головним координуючим органом з питань ліквідації наслідків катастроф є Федеральне агентство з НС – ФЕМА (The Federal Emergency Management), яке було створене ще у 1979 р. В його основу були покладені чотири основних принципи, а саме: 1) координація діяльності органів управління, що відповідальні за підготовку і протидію великомасштабним лихам, з боку однієї особи (директора ФЕМА), підлеглої безпосередньо президенту США; 2) подвійне призначення, тобто об'єктами управління є НС мирного та воєнного часу, а суб'єктами управління – цивільні та військові організації; 3) надзвичайні повноваження відповідних органів управління повинні бути продовженням їх звичайних, повсякденних функцій там, де це можливо; 4) взаємозв'язок між всіма фазами (функціями) управління [5, с. 94–95].

Таким чином, перераховані принципи відображають комплексний характер державної системи управління США щодо НС.

Головною метою агентства є розробка комплексної системи заходів у сфері захисту населення і територій від НС. Ця система включає розробку форм та методів, стратегію однаково придатної для управління країною як при стихійних лихах, так і техногенних аварій антропогенного походження та, крім того, інтеграцію дій на рівні штатів і місцевих органів влади. Під егідою агентства був розроблений і затверджений Федеральний план заходів стосовно ліквідації осередків катастроф (The Federal Response Plan), де закріплені принципи, організаційні структури та стратегія управління країною як при стихійних лихах, так і при аварійних ситуаціях техногенного характеру. У підготовці цього плану брали участь 27 міністерств, агентств і комітетів національного рівня. План вводиться в дію відповідно до законодавчого акту Роберта Стаффорда щодо невідкладної допомоги при катастрофах [6]. На підставі загального Федерального плану складаються відомчі, регіональні та місцеві плани невідкладних заходів. Крім того, визначаються механізми реалізації різних видів допомоги постраждалому шта-

ту. У разі виникнення декількох НС у різних штатах вводиться в дію план одночасного надання допомоги штатам, що постраждали (Multi-State Response Operations) [7, с. 31].

На думку О. Сохіна, план передбачає надання федеральної допомоги, спрямованої, насамперед, на порятунок життя людей, захист установ громадської охорони здоров'я і власності, забезпечення національної безпеки. Він не стосується будівництва житла, позик і грантів, наданих окремим громадянам і місцевій адміністрації для остаточної ліквідації наслідків катастрофи [7, с. 31]. У США існують програми соціального захисту громадян шляхом надання субсидій, компенсацій, матеріальної, фінансової, медичної, гуманітарної та іншої допомоги, що сприяє нормалізації обстановки в районах НС. У законодавчому полі США чинними є «Закон про компенсацію збитку від великих аварій на АЕС», «Закон про охорону здоров'я та техніку безпеки на вугільних шахтах», «Закон про безпеку на виробництві та охорону здоров'я в гірничій справі» [8, с. 222]. Велику впевненість громадян у ліквідації негативних наслідків НС різного характеру надає страхування. Таке розвантаження державних фінансових, матеріальних й інших резервів і фондів забезпечується кількісно в обсягах договорів, укладених окремими людьми і підприємцями зі страховиками.

Програма ФЕМА відповідає за програми страхування від НС різного характеру, в його склад входить Федеральна адміністрація з питань страхування. Функції ФЕМА, які пов'язані з програмою страхування від НС, коректно розглядати: з одного боку, як власне страхування (набір клієнтів, встановлення розміру і ставок страховок, погашення зобов'язань страховок тощо), а, з іншого, – як адміністративно-правове регулювання господарської діяльності в районах, які схильні до НС природного характеру, а також на підприємствах з високою вірогідністю техногенних катастроф [9].

Комплексний характер державної системи управління щодо НС, захисту населення від техногенних аварій та катастроф у США проявляється у створенні всеохоплюючої системи федерального законодавства, що регулює практично всі етапи розвитку техногенно-екологічної безпеки [10, с. 30]. Акцентуємо увагу на тому факті, що у системі адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС у США також має місце розподілення функцій і повноважень (ФЕМА виконує лише частину з них, консолідуючи зусилля органів державного управління, що здійснюють іншу частину обов'язків). Так, питаннями прогнозування й оцінки ризику НС займаються Національна служба погоди, ризику повені – Національна адміністрація по океанографії і метеорології; ризику землетрусів – Національний науковий фонд та геологічна служба США; розробкою стандартів і нормативів будівництва укріплювальних споруд – Інженерні війська США та Національне бюро стандартів. Відповідно, через вищезазначені органи ФЕМА отримує повідомлення про катастрофи. Також аналогічна інформація надходить з правоохоронних органів, оперативного центру комісії з

атомного законодавства, місцевого оперативного центру з питань НС, агентства новин США.

Після отримання першого повідомлення про катастрофу, ФЕМА через національний центр координації НС повідомляє свої філії і регіональні офіси, а також групу надання допомоги при катастрофах і бригаду невідкладного забезпечення. Отримавши підтвердження про розмір руйнувань і людських жертв від губернатора постраждалого штату, директор ФЕМА направляє запит до Білого дому про оголошення в районах, які зазнали ураження, надзвичайного стану і введення в дію Федерального плану. На підставі подання ФЕМА і петиції губернатора Президент США видає спеціальний указ про введення надзвичайного стану і надання федеральної допомоги штату (штатам), який постраждав. Лише у виняткових випадках згідно з законодавством президент може ввести надзвичайний стан у штаті без петиції губернатора. Після цього ФЕМА посилає у зону лиха свого координатора, даючи вказівки щодо розгортання формувань і установ в осередку та за його межами. У відповідності з Федеральним планом та конкретними заявками постраждалих штатів головні відомства й агентства спрямовують виділені сили і засоби для ліквідації наслідків катастрофи (після їх коригування на центральному рівні). ФЕМА здійснює фінансове відшкодування витрат на ліквідацію катастрофи відповідно до законодавства (Financial Management Annex and Regulations in 44 CFR part 206).

Подальша робота здійснюється при прямому контакті штаб-квартири ФЕМА зі своїми регіональними офісами, федерального координатора з координаторами штатів, національних міністерств і агентств зі своїми відділами і філіями у постраждалих штатах. Крім того, здійснюється співробітництво ФЕМА з усіма головними відомствами (міністерствами, агентствами) і основними формуваннями, що працюють в осередку.

В окресленій системі позитивним моментом є визначення субординації, розподіл обов'язків усіх організацій-учасників і визначення механізму їх взаємодії. Певним недоліком можна вважати надто велику кількість міністерств, відомств, агентств, установ і тимчасових формувань, які беруть участь у ліквідації наслідків катастрофи [7, с. 32].

Слід зазначити, що, оскільки питання про взаємодію органів в США повинні розв'язувати задовго до інциденту, у Портленді створено групу розвитку і планування, яка співпрацює з представниками промислових підприємств і добровільних формувань [11, с. 31].

Разом із тим, форми та методи адміністративно-правового регулювання зазначеною сферою надто громіздкі та важко керовані з єдиного центру. Втім, у такому регулюванні захистом населення і територій від НС є також позитивні моменти, а саме: ФЕМА керується тільки одним Федеральним планом, який є головним актом у процесі реагування на НС та ліквідацію її наслідків. Саме це повинен взяти до уваги державно-управлінський апарат України, щоб розробити найбільш загальний план реагування на НС різного

характеру, в якому мали б бути прописано які міністерства та відомства будуть брати участь у ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру. Лише на підставі загального плану слід буде розробити плани для окремих районів, з урахуванням їх особливостей.

Щодо досвіду Німеччини – однієї з найбільш розвинених країн Європи, то в її уряді достатньо потужна федеральна адміністрація. Міністерство внутрішніх справ Німеччини на федеральному рівні та на рівні земель, не зважаючи на ряд покладених на нього функцій, відповідає ще й за захист населення і територій від НС техногенного та природного характеру. Крім того, на вищих посадових осіб земель Німеччини покладено відповідальність за організацію протидії НС. У відповідності з Основним Законом Німеччини Федеральний уряд у відповідності до ситуації, що складається, може задля ефективної боротьби з НС давати урядам земель вказівки про надання поліцейських сил у розпорядження інших земель, а також застосовувати формування федеральної прикордонної охорони і Збройних сил для підтримки сил поліції [12, ст.35]. Збройні сили (Bundeswehr) та Федеральна прикордонна охорона (Bundesgrenzschutz) не мають спеціального устаткування для виконання завдань щодо захисту населення і територій від НС, втім, вони допомагають людськими ресурсами і матеріалами. Завдання, пов'язані із запобіганням та ліквідацією наслідків НС для військових та прикордонних частин і підрозділів визначаються земельними урядами та спеціальними комісіями округів.

У Німеччині можна виділити п'ять рівнів реагування на НС і ліквідацію їх наслідків у залежності від масштабу і розмірів заподіяного збитку: федеральний; адміністрації земель; адміністрації областей; адміністрації округів і мерів міст; адміністрації об'єктів. Кожний організаційний рівень має систему контролю, командні центри та групи, укомплектовані фахівцями (пожежниками, поліцейськими, інженерами, медиками тощо) [13, с. 35].

Серед органів, до функцій яких входить реагування та ліквідація наслідків НС головними є різні урядові організації, зокрема, технічна організація допомоги (Technische Hilfswerk – THW), професійні пожежні бригади (у великих містах), добровільні пожежні бригади (в нижчих управлінських рівнях). THW – федеральна організація, що підпорядкована МВС Німеччини. Її функції нагадують аварійно-рятувальні служби МНС України, а головною метою є евакуаційно-рятувальні та аварійно-відновлювальні роботи та надання першої медичної допомоги.

У Німеччині у вільний час більш 77 тис. німців на добровільних засадах беруть участь у діяльності 665 відділень THW (лише 1 % особового складу є штатними співробітниками). Структура THW досить складна: окрім універсальних рятувальників, існує ще 12 спеціалізованих груп, що надають допомогу, приміром, при нафтових аваріях, швидко зводять зруйновані з якихось причин мости, відкачують воду із затоплених приміщень, відновлюють електро- і водопостачання тощо. Служби THW існують у кожному великому

місті [14]. На думку жителів ФРН, за ефективністю організації діяльності при настанні техногенної чи природної катастрофи ТНВ може служити взірцем для всього світу. Разом з тим, ця організація обмежується лише рятувальними та відновлювальними роботами. Згідно зі своїми функціями ТНВ не займається заходами щодо захисту населення і територій від НС.

Інша організація – Червоний Хрест – є напівдержавною, оскільки держава залишає за собою функцію контролю, але при цьому самі рятувальники вирішують як рятувати, що повинно бути у рятувальних машинах та ін. За рятувальні роботи і транспортування потерпілі сплачують страховими полісами. Окрім наведених, існують ще неурядові організації: Братство Малтесер, Робітнича санітарно-добровільна асоціація, які переважно надають медичну та соціальну допомогу. Також Уряд має право доручати виконання заходів щодо запобігання НС та ліквідації їх наслідків цивільному персоналу і будівельним фірмам, що мають інженерне устаткування. Такі цивільні комітети і фірми мають право вимагати від уряду відшкодування завданого їм збитку при виконанні необхідних заходів. Отже, унаслідок існуючого якісного механізму організаційно-нормативного регулювання захисту населення і територій від НС у Німеччині успішно взаємодіють державні, напівдержавні та неурядові організації.

У Франції до суб'єктів адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру належать такі служби: по НС при Міністерстві внутрішніх справ Франції; підрозділи цивільної безпеки; швидкої медичної допомоги; швидкої допомоги підрозділів цивільної безпеки; міжнародної швидкої медичної допомоги; військово-медична служба збройних сил, яка надає допомогу цивільному населенню всіх категорій, що постраждали від збройних конфліктів, стихійних лих, техногенних катастроф і епідемій. Уряд Франції підтримує зв'язок із міжнародними гуманітарними організаціями, які при необхідності надають допомогу на території Франції (Міжнародний комітет Червоного Хреста, Управління верховного комісара ООН по справах біженців, Світова продовольча програма та ін.).

У жодній з конституцій країн світу, за винятком Індії, не має спеціального розділу, присвяченого інституції надзвичайного стану. Найчастіше визначаються найбільш загальні його риси і принципи, а безпосередня регламентація дається в законах і підзаконних актах (зокрема, в актах надзвичайного законодавства).

Державно-правовий інститут надзвичайного стану в Індії не має аналогів у світовій практиці у контексті його деталізації на конституційному рівні. В Індії не може бути оголошено надзвичайний стан через стихійні лиха, епідемії, катастрофи і аналогічні аномальні явища і події. У цьому випадку індійські законодавці пішли по шляху британського права. Закон Великобританії про надзвичайні повноваження (1920 р.) не передбачав можливості введення надзвичайного стану у випадку початку стихійних лих

тощо. Лише в 1964 р. законодавство Англії було доповнене такою нормою [15, с. 132]. Тобто, механізм організаційно-нормативного регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру в Індії не зовсім відрегульований. У той же час, статистика виникнення НС свідчить, що територія Індії схильна до стихійних лих.

На відміну від континентальної системи права, для якої більш характерним є наділення виконавчої влади власними надзвичайними правами, у Великобританії перехід до надзвичайних методів регулювання та перенесення центру ваги в управлінні державою на виконавчу владу досягається за допомогою делегування надзвичайних повноважень. Законом 1920 р. нормативне регулювання суспільних відносин у період надзвичайного стану відноситься на розсуд уряду. У період надзвичайного стану уряд від імені Корони може виносити постанови з усіх питань державного управління за певними обмеженнями, що встановлені у ході обговорення законопроекту в Палаті громад.

У британському праві виокремлюють два види особливих режимів: надзвичайний стан і воєнний стан. У 1917 р. британський суд сформулював основні положення прецедентної доктрини надзвичайних повноважень:

- надання широких повноважень Уряду під час суспільної небезпеки правомірне і законне (Парламент вправі зробити це при впевненості в тому, що повноваження будуть використані розумно);

- безпека нації має пріоритет над правами і свободами індивіда;

- у ряді випадків інтереси національної безпеки вимагають застосування превентивних заходів;

- правомірним є розширювальне тлумачення виняткових повноважень, наданих Парламентом Уряду, що полегшує їх застосування;

- Уряд несе відповідальність за забезпечення нацбезпеки, стає єдиним суддею щодо того, які заходи необхідні для захисту нації; немає потреби і навіть небезпечно вирішувати це питання в судовому порядку [16, с. 84].

Власну специфіку має адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від НС в Японії, зокрема управління у вищезазначеній сфері покладено на Управління пожежної охорони, що являє собою зовнішній орган Міністерства внутрішніх справ і за статусом належить до органів центрального Уряду Японії. Ця структурна підпорядкованість зумовлена суспільним та економічним розвитком країни, виникненням на її території природних катаклізмів (землетрусів, тайфунів тощо). До функцій пожежної охорони входить не лише запобігання й гасіння пожеж, але й виконання функцій рятувальної служби та служби невідкладної медичної допомоги. Одна із задач, яка покладена на Управління пожежної охорони є підготовка конкретних заходів, що впливають з урядових програм попередження стихійних лих та ліквідації їх наслідків [17, с. 57]. До управління пожежної охорони Японії входить вісім відділів, серед яких половина займається координацією дій при НС.

Відповідно, адміністративно-правове регулювання захисту населення та територій від НС техногенного та природного характеру здійснює безпосередньо Уряд Японії, що дає можливість більш досконало здійснювати нормативне забезпечення означеної сфери.

Висновки. Таким чином, для якісного регулювання системи захисту населення і територій від НС необхідні належні законодавчі та виконавчі нормативно-правові акти. На думку Б. Данілішина, організаційно-методичне, інженерно-технічне, санітарно-гігієнічне й нормативне забезпечення техногенно-природної безпеки здійснюється у таких напрямках: прийняття нових законів, створення нових організацій і підрозділів в існуючих органах державного управління та забезпечення захисту від різноманітних НС; узгодження, гармонізація чинних нормативних актів, посилення координації діяльності функціонуючих державних, приватних і громадських організацій; міжнародне співробітництво у цій сфері, що ґрунтується на міжнародному праві [8, с. 221].

Варто акцентувати увагу на другому напрямку забезпечення природно-техногенної безпеки, оскільки його необхідно якомога сильніше використовувати органами виконавчої та законодавчої влади України.

Проаналізований зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС свідчить про серйозну увагу країн світу до зазначеної проблеми. Тобто, пріоритетним стає напрямок спрямованості на запобігання НС, в крайньому випадку, на мінімізацію негативних наслідків, а саме: соціально-економічних та екологічних збитків.

У цілому, адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від НС у різних країнах світу відрізняється вельми розгалуженою системою суб'єктів. Так, у Республіці Білорусь та США адміністративно-правове регулювання здійснюється спеціально створеними органами – Міністерством НС та ФЕМА; у Франції, Німеччині й Англії – Міністерством внутрішніх справ, а в Японії – безпосередньо Урядом цієї країни. Таким чином, означені вище положення можуть мати позитивне значення для України в контексті запозичення ефективного досвіду.

Список використаних джерел

1. Приходько Р. В. Міжнародне співробітництво у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні / Р. В. Приходько // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. праць Асоц. докторів наук з держ. упр. – Х. : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2011. – № 2 (6). – С. 41–45.

2. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Анастасія Сергіївна Філіпенко. – Ірпінь, 2008. – 284 с.

3. Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 76-З «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. –

№ 6. – 2/824.

4. Закон України від 28 листопада 2002 р. № 326-IV «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків» // ВВР України. – 2003. – № 5. – Ст. 45.

5. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

6. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistant Act, as amended by Public Law 106-390, October 30, 2000 [Електронний ресурс] / T. Robert. – Режим доступу: <http://www.disastersrus.org/fema/stafact.htm>.

7. Сохін О. Взаємодія рятувальних служб США / О. Сохін // Надзвичайна ситуація. – 2000. – № 3. – С. 31–32.

8. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління / Б. М. Данилишин ; [НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України]. – К. : ЗАТ “Нічлава”, 2001. – 259 с.

9. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Анастасія Сергіївна Філіпенко. – Ірпінь, 2008. – 284 с.

10. Панфілов В. Система державного правового управління: запобігання техногенно-екологічній небезпеці (законодавча практика США) / В. Панфілов // Юридичний вісник України. – 1999. – 28 жовт. – 3 лист. – С. 30–32.

11. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Віктор Анатолійович Доманський. – К., 2004. – 258 с.

12. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : Изд-ская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. – С. 181–234.

13. Сапон В. Зарубіжний досвід захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / В. Сапон // Надзвичайна ситуація. – 2001. – № 9. – С. 34–36.

14. Канунникова Е. Службы, которые нас защитят / Е. Канунникова // Русская Германия. – 2001. – 1–7 жовт. – Режим доступу: <http://www.rg-rb.de/2001/39/force.shtml>.

15. Домрин А. Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Индии / А. Н. Домрин // Право и экономика. – 1996. – № 13–14. – С. 131–137.

16. Домрин А. Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Великобритании / А. Н. Домрин // Право и экономика. – 1996. – № 15–16. – С. 83–90.

17. Чертов Д. Організація пожежної охорони Японії / Д. Чертов // Пожежна безпека. – 1997. – № 4. – С. 54–57.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 351.862:355.58]-027.21

Андреев С. О., к.держ.упр., докторант, НАДУ

ТЕРМІНИ І ПОНЯТТЯ «ЦИВІЛЬНА ОБОРОНА» ТА «ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ»: ЕТИМОЛОГІЧНІ ТА ЛОГІКО-СЕМАНТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті представлені результати порівняльного дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” у контексті визначення одного з них як основного й пріоритетного для позначення комплексу державних заходів з протидії надзвичайним ситуаціям різного характеру. Обґрунтована думка про те, що таким терміном у сучасних глобалізаційних умовах, особливо для країн, що розвиваються, має бути термін “цивільна оборона”.

Ключові слова: цивільний захист; цивільна оборона; дефініція; державна система цивільного захисту; поняття; теорія державного управління; теорія цивільної оборони; термін; надзвичайна ситуація.

The article presents the results of a comparative study of etymological and logical-semantic aspects of the terms and concepts of “civil defence” and “civil protection” in the context of determination one of them as the main and prioritized for designating the complex of government measures to counteract emergency situations of different nature. It was justified the allegation that the term “civil defence” should be the main one in current conditions of globalization, particularly in developing countries.

Keywords: civil protection; civil defence; a definition; the state system of civil protection; a concept; the theory of public administration; the theory of civil defence; a term; emergency.

Постановка проблеми. Ефективність реформ державного управління у сфері цивільної оборони (далі – ЦО), захисту населення, територій, навколишнього середовища, культурних цінностей та майна від надзвичайних ситуацій (далі – ЗНТ від НС), а так само й наукових досліджень з цих питань залежить, багато в чому, від використання уніфікованої, науково обґрунтованої термінології.

Вибір основного терміна й поняття для позначення сфери державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС, це не лише суто термінологічне завдання, а значно глибша та складніша за змістом наукова проблема.

Терміни та поняття: “цивільна оборона”, “цивільний захист”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій”, “надзвичайна ситуація”

мають важливе концептуальне, методологічне та ідеологічне значення для функціонування і розвитку відповідних сфер у національних державах. Законодавче закріплення одного з них у якості базового, у значній мірі, визначає підходи країн до побудови понятійно-термінологічної системи в цій галузі, формування державних систем ЦО, цивільного захисту (далі – ЦЗ) та їх функціональні пріоритети.

Зазначені поняття сьогодні доволі широко застосовуються у спеціальному законодавстві багатьох зарубіжних держав, зокрема країн СНД, антикризовій науці й практиці. Однак, вони дещо застаріли та не цілком адекватно відображають нову глобальну безпекову реальність та ті внутрішні й зовнішні загрози, з якими зтикаються країни, що розвиваються.

Використання ж терміну “цивільний захист”, на наш погляд, має вкрай деструктивний характер для розвитку теоретико-методологічних й концептуально-цільових засад державного управління у сфері ЗНТ від НС техногенного, природного, воєнного та соціального характеру. Цей чинник не може негативно не позначатись на результативності державних систем ЦО та/або ЦЗ, ефективності інституціональних засад їх розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термінологічні питання у сфері ЦО, ЗНТ від НС ґрунтовно досліджували такі науковці: Е. Жердев, Л. Жукова, В. Владимиров, Ю. Воробйов, І. Шпильовий, Н. Клименко, В. Кондратюк, А. Костров, С. Кузніченко, С. Кучеренко, С. Мосов, В. Пантелєєв, В. Перевошиков, М. Сегаль, А. Ткачова, Г. Федулов, О. Фролов та ін.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує наукова стаття українського фахівця С. Мосова [18], який на високому аналітичному рівні розглядає історичні та семантичні аспекти термінів “цивільна оборона” та “цивільний захист”. Наприклад, автор висловлює думку щодо визначальної ролі у сучасних безпекових умовах саме терміна “цивільна оборона” [18, с. 92]. У цьому контексті також варто відзначити публікацію В. Кондратюка [15].

У той же час, на користь широкого використання у науці та практиці терміну “цивільний захист” активно висловлювались у своїх роботах Е. Жердев [10], Г. Федулов [27], В. Володимиров [2;3], С. Кучеренко, В. Пантелєєв, В. Перевошиков, М. Сегаль [17].

Окремо слід виділити наукову працю російських фахівців А. Кострова та А. Ткачової, котра, на нашу думку, має фундаментальне значення для розвитку понятійно-категоріального апарату у сфері ЗНТ від НС [16].

Аналіз останніх досліджень й публікацій з окресленої тематики засвідчує наявність у фаховій літературі певної наукової дискусії щодо обґрунтованості вживання для назви сфери державного управління, у межах якої здійснюються заходи щодо ЗНТ від НС, одного з таких термінів: “цивільна оборона”, “цивільний захист”.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” у контексті визначення одного з них як основного й пріоритетного для

позначення комплексу державних заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру.

Виклад основного матеріалу. Широке поширення у науковому середовищі на початку 90-х рр. минулого століття пацифістських ідей, пов'язаних з демілітаризацією ЦО, а також поява терміну “цивільний захист” було аж ніяк не випадковим та стало одним із наслідків розпаду СРСР. З нашої точки зору, це не що інше, як ідеологічне вкидання (інформаційна диверсія) у сфері ЦО, спрямоване на підрив її концептуальних, а згодом й інституціональних засад.

Основна ідея та концепція ЦЗ зародилися відносно нещодавно: кінець 70-х – початок 80-х рр. ХХ ст., чому сприяла низка природних катастроф, техногенних аварій на об'єктах атомної енергетики і хімічної промисловості, що виникли у різних країнах світу, а також фактор закінчення “холодної війни”. На офіційному рівні базові положення концепції ЦЗ було сформульовано та оприлюднено у квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО (м. Амман, Йорданія), проведеної під егідою Міжнародної організації цивільної оборони (далі – МОЦО), та закріплено в Аманській декларації з цивільної оборони (далі – Аманська декларація з ЦО) [28].

Ознайомлення з науковими працями (монографіями, статтями, доповідями та ін.), де наводяться результати дослідження понятійно-категоріального апарату у сфері ЗНТ від НС та ЦО, показало, що їх автори солідарні у думці стосовно того, що концепція ЦЗ й сам термін “цивільний захист” (англ. – “Civil Protection”) набули поширення після прийняття у 1994 р. Аманської декларації з ЦО.

Можна сказати, що зазначена точка зору у науковому середовищі фактично має загально визнаний, аксіоматичний характер, однак, разом з тим, жоден дослідник не посилається на першоджерело, а саме безпосередньо на текст Аманської декларації з ЦО, обмежуючись посиланнями на вторинні джерела інформації, зокрема на енциклопедичні [6;7]. Ця обставина викликала у нас інтерес відшукати та ознайомитися з автентичним текстом зазначеного документу, який на декількох іноземних мовах розміщений на офіційному сайті МОЦО [28].

Проведений контекст-аналіз відповідної декларації показав, що ні в її назві, ні у тексті словосполучення “цивільний захист” (англ. – “Civil Protection”) не вживається, у той час як термін “цивільна оборона” (англ. – “Civil Defence”) у різних варіаціях згадується в тексті 11 разів. Більше того, буквальный переклад документа, прийнятого за підсумками 10-ої Всесвітньої конференції з ЦО, звучить як “Аманська декларація з цивільної оборони” (з англ. – “Amman Declaration on Civil Defence”) [28].

У зв'язку з цим, обґрунтований подив викликає той факт, що не тільки в енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ використовується неточний переклад назви зазначеної декларації [6, с. 114;7, с. 87, 383], але також й у виданні МОЦО – Міжнародному журналі з питань ЦО, де наводиться повний текст Аманської декларації з ЦО англійською мовою, в її назві

використовується слово – “захист” (“protection”), а не “оборона” (“defence”) [0, с. 4]. Аналогічним чином слово “оборона” замінено словом “захист” й у назві 10-ої Всесвітньої конференції з ЦО [29, с. 4].

Деякі українські науковці також некоректно тлумачать зміст Аманської декларації з ЦО, помилково стверджуючи, що вона рекомендувала урядам усіх країн замінити термін “цивільна оборона” на “цивільний захист” [24, с. 128].

Ухвалення Аманської декларації з ЦО, безперечно, стало публічної фіксацією у експертному середовищі нового етапу розвитку державного управління у сфері ЦО та ЗНТ від НС й, по суті, окреслило контури нової пацифістсько-гуманітарної парадигми ЦО, зорієнтованої на виконання завдань мирного часу, яка, як ми вже зазначали, фактично формувалася ще з кінця 70-х рр. минулого століття.

Після Аманської конференції у багатьох країнах (передусім, країнах, що розвиваються, зокрема республіках колишнього СРСР), з різною інтенсивністю та результативністю, почали відбуватися процеси реорганізації національних систем ЦО у відповідні державні системи ЦЗ, а у деяких країнах, паралельно створювались міжвідомчі державні системи, призначені для виконання завдань щодо ЗНТ від НС техногенного та природного характеру.

В Україні концепція ЦЗ, а також ідея трансформації національної системи ЦО у більш універсальну, девоєнізовану державну систему ЦЗ, без належної наукової проробки та соціально відповідального осмислення наслідків її впровадження науковим співтовариством й керівництвом країни, досить швидко та міцно увійшла у свідомість багатьох вітчизняних наукоців і практикуючих фахівців. За 25-річний період існування незалежної української держави концепція ЦЗ набула домінуючий характер у сфері ЦО та ЗНТ від НС, а сам термін “цивільний захист” було законодавчо визнано як основний для позначення відповідної функції держави [14, ст. 4].

Процес поступового запозичення ідеї ЦЗ та відповідного терміна у науку, а також в управлінську та правозастосовну практику у сфері ЦО, поряд з іншими деструктивними явищами і процесами, що відбувалися у нашій країні у 90-х рр. ХХ ст. (руйнуванням ракетно-ядерного щита, зниженням оборонного потенціалу держави, викликаного скороченням видатків на оборону, соціально-економічною кризою тощо) призвів, з одного боку, до фактичного розвалу національної системи ЦО, а, з іншого, до створення передумов для формування більш широкої сфери державного управління: “цивільний захист”, межі якої на сьогодні функціонально є доволі розмитими.

По закінченні більш ніж 20 років з моменту прийняття Аманської декларації з ЦО можна констатувати, що зараз у багатьох країнах термін “цивільний захист” набув широкого поширення як універсальний термін для позначення комплексу заходів щодо ЗНТ від НС різного характеру (за винятком воєнних НС).

Разом з тим слід визнати, що далеко не в усіх країнах цей термін було імплементовано у національне законодавство, а системи ЦО –

реорганізовані у системи ЦЗ, сфокусовані на протидію надзвичайним ситуаціям (далі – НС) мирного часу.

Наприклад, у таких країнах як Великобританія, Ізраїль, Німеччина, Росія та деяких інших державах термін “цивільна оборона” (“Civil Defence”), який вжито в акті міжнародного публічного права: Доп. протоколі № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій 1949 р. [8, ст. 61], активно використовується по цей час.

Аманська декларація з ЦО не містить будь-якої дефініції “цивільний захист”, що вже служить достатньою передумовою різного трактування цього поняття.

В українському законодавстві перша згадка про термін “цивільний захист” зустрічається у назві підзаконного акта: постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення” від 05.10.1998 № 1594, де цей термін уживається без визначення поняття [19].

Норма-дефініція “цивільний захист” на рівні закону в Україні вперше з’явилась у 2004 р. (тобто, як бачимо, лише через 10 років після прийняття Аманської декларації з ЦО – *прим. авт.*), у законі “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 (далі – Закон № 1859-IV), де відповідне поняття тлумачилось як: система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади (далі – ОВВ), органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), 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 і в особливий період [21, ст. 1].

Необхідно звернути увагу на те, що при конструюванні поняття “цивільний захист”, закріпленого у зазначеному законі, законодавцем був використаний системний підхід, характерний також для формалізації таких синонімічних понять як: “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, сутність якого полягає в тому, що дефініції перелічених термінів визначаються як система (комплекс) певних, пов’язаних між собою, заходів та/або суб’єктів, які ці заходи реалізують.

Так, “Цивільна оборона України”, згідно з Законом України “Про Цивільну оборону України” від 03.02.1993, є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [22, ст. 1].

У свою чергу, відповідно до Закону України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характе-

ру” від 08.06.2000 № 1809-III, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характера”: система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими ОВВ, ОМС, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями і спрямовані на захист населення і територій, а також матеріальних і культурних цінностей та довкілля [20, ст. 1].

Обидва згаданих закони на сьогодні вже втратили юридичну силу у зв'язку із уведенням у дію з 01.07.2013 Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), проте терміни “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характера”, так само як і багато похідних від них спеціальних термінів, продовжують використовуватися у текстах підзаконних актів, у практичній діяльності органів державної влади та посадових осіб, зокрема у їх службовій кореспонденції, в науковому середовищі, а також у повсякденній лексиці фізичних осіб (хоча, справедливості заради, слід сказати про те, що термін “цивільна оборона” останнім часом використовується усе менше – прим. авт.).

Кодекс закріпив принципово новий та, на наш погляд, більш точний, актуальний і своєчасний підхід до розуміння сутності діяльності держави у сфері ЦЗ, визначивши “цивільний захист” саме як *функцію держави* (курсив наш – прим. авт.), спрямовану на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідацію їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [14, ст. 4].

Відповідна зміна національного підходу до визначення дефініції “цивільний захист” є принциповою з точки зору стратегії і перспектив розвитку цього комплексного напрямку державного управління, оскільки відтепер ЦЗ на рівні закону визнається функцією держави, а це дає певні підстави вважати, що завдання й заходи ЦЗ у нашій країні, з часом, будуть підняті на якісно новий, більш високий рівень організації та здійснення. Розуміння ЦЗ як функції держави найбільш повно й точно відповідає сутності, змісту та масштабу державно-управлінської діяльності у цій сфері.

У цьому контексті не можна не відзначити той факт, що в переважній більшості навчальних посібників з політології та теорії держави і права вітчизняних авторів функція ЦЗ (захисту населення, територій, інших об'єктів від НС) або ЦО не входить до традиційного переліку основних внутрішніх функцій держави. У теорії державного управління ця функція також не виділяється авторами в числі основних функцій державного управління. Ці чинники, безумовно, не сприяють інституціоналізації ЦЗ як відносно самостійної та відокремленої функції держави.

Чималий інтерес до формалізації законодавчо закріпленого поняття

“цивільний захист” являє підхід, застосований у Законі Республіки Казахстан “Про цивільний захист” від 11.04.2014 № 188-V ЗРК, де “цивільний захист” визначено як загальнодержавний комплекс заходів, що проводяться у мирний та воєнний час, спрямованих на попередження та ліквідацію НС природного і техногенного характеру та їх наслідків, *організацію та ведення ЦО* (курсив наш – прим. авт.), надання екстреної медичної та психологічної допомоги населенню, яке знаходиться в зоні НС, що включає в себе заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження та використання державного матеріального резерву [12, п. 10 ст. 1].

Відмінною позитивною рисою цього визначення терміну “цивільний захист”, у порівнянні з іншими відомими нам відповідними понятійними конструкціями, зокрема дефініцією ЦЗ, закріпленою у Кодексі, є використання у ньому терміна “цивільна оборона” із прямою вказівкою на те, що ЦЗ включає до себе заходи щодо організації та ведення ЦО. Також, однією з істотних смислових відмінностей цього нормативного визначення є включення до предметної сфери ЦЗ заходів щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, збереження й використання державного матеріального резерву. Однак, на наш погляд, у цій частині, підхід до тлумачення поняття “цивільний захист”, закріплений у згаданому законі Республіки Казахстан, є доволі дискусійним.

Для повноти картини про концептуальні підходи до визначення поняття “цивільний захист” слід охарактеризувати найпоширеніші, а також, на нашу думку, найбільш цікаві та такі, що заслуговують на увагу, погляди науковців з даного питання.

У енциклопедичній літературі з питань ЦО та ЦЗ поняття “цивільний захист” трактується як сукупність усієї гуманітарної діяльності, пов’язаної із захистом населення, навколишнього середовища та власності як від небезпек, що виникають при веденні воєнних дій, так й у разі аварій і стихійних лих [7, с. 383]. Також у зазначеному джерелі вказується, що термін “цивільний захист” є синонімом терміна “цивільна оборона”. Він рекомендований до використання Аманською декларацією з ЦЗ (курсив наш – прим. авт.), прийнятої на міжнародному форумі МОЦО в Аммані (Йорданія) 3-5 квітня 1994 р. Термін “цивільний захист” більш точно відображає зміст діяльності у цій сфері, бо захист є практичним змістом цієї діяльності, а не такий конфліктний метод активної протидії як оборона [7, с. 383].

В. Владимиров, який є активним прибічником необхідності широкої імплементації терміна “цивільний захист” у науку та практику, вважає, що цей термін має пріоритет над терміном “цивільна оборона” з таких причин:

– він предметно умовний (як того потребує назва) й досить точно відповідає змісту термінів “протидія надзвичайним ситуаціям”, “захист населення і територій”, “попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій”, “цивільна оборона”;

– він короткий, ємний, зручний у використанні, об’єднує в собі та

замінює всі вищезгадані терміни з усіма їх смисловими відтінками й відмінностями, що побічно сприяє інтеграції майбутньої системи в єдину, діючу як у мирний, так й у воєнний час (йдеться про формування російської системи ЦЗ шляхом інтеграції (злиття) ЦО та РСНС (єдиної державної системи попередження і ліквідації НС Росії), яку поки не завершено – *прим. авт.*);

– він більш точний, ніж термін “цивільна оборона”, оскільки фактичним змістом діяльності в даній області є захист, а не такий конфліктний метод активної протидії як оборона;

– він є аналогічним назві подібних областей діяльності та систем багатьох розвинених держав, у тому числі Європейської системи ЦЗ, чим спрощує міжнародне співробітництво у цій сфері;

– він зберігає спадкоємність міжнародних правових документів, сформульованих стосовно ЦО, оскільки на нього поширюється дія Протоколу I до Женевських конвенцій про захист жертв війни (Аманська конференція МОЦО, 1994 р.) та інших актів [2, с. 61; 3].

Серед науковців, крім В. Владимірова, прихильниками необхідності ширшого введення у науковий обіг та практику терміна “цивільний захист” є його співвітчизники: Е. Жердев [10] та Г. Федулов [26].

У енциклопедичній літературі з питань державного управління [16, с. 636], а також з питань національної безпеки [5, с. 147] міститься визначення поняття “цивільний захист” аналогічне тому, яке використовувалося свого часу в Законі № 1859 IV, який на сьогодні вже втратив чинність. Що ж стосується поняття “цивільна оборона”, то у цих джерелах воно не наводиться.

Ця обставина, на наш погляд, свідчить про те, що автори цих видань не надають належного значення та уваги питанням ЦО, зокрема у контексті вирішення завдань державного управління та національної безпеки, а також побічно підтверджує той факт, що наша держава та наукове співтовариство відводять питанням ЦО далеко не першорядне значення, що, безперечно, не сприяє формуванню та розвитку відповідної сфери державного управління.

У роботі [17] термін “цивільний захист” трактується як комплекс заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, навколишнього природного середовища, матеріальних і культурних цінностей від НС природного й техногенного характеру, а також від небезпек, що виникають унаслідок збройних конфліктів [17, с. 6].

Ю. Воробйов визначає “цивільний захист” як комплекс заходів щодо захисту населення, навколишнього середовища, матеріальних і культурних цінностей у різного роду кризових ситуаціях, в тому числі від НС мирного та воєнного часу [4, с. 109]. Однак, у цьому визначенні, як цілком слушно зауважує А. Костров, використовується термін “кризова ситуація”, який у законодавстві юридично не визначений [11, с. 222]. На цьому аспекті також акцентують увагу автори роботи [17, с. 6].

В. Ізмалков під ЦЗ розуміє систему заходів та дій щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу, у тому числі тих, що виникають при веденні

військових дій або внаслідок цих дій, а також щодо забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах. До системи заходів та дій, здійснюваних у межах ЦЗ, також входять: забезпечення захищеності критично важливих для національної безпеки держави об'єктів та збереження об'єктів, необхідних для сталого функціонування економіки та виживання населення в умовах воєнного часу [13, с. 163].

Узагальнення та порівняльний аналіз найбільш поширених на сьогодні в науці та у законодавстві підходів до формулювання поняття “цивільний захист”, дозволяє констатувати відсутність універсального визначення цієї дефініції. Проте можна виділити деякі найбільш істотні ознаки, що відмежовують однойменну сферу державного управління від суміжних, функціонально близьких їй областей:

- спрямована на забезпечення захищеності великого кола об'єктів: фізичних і юридичних осіб, навколишнього природного середовища, культурних, матеріальних цінностей (тут, на наш погляд, необхідно відзначити дві важливі обставини: по-перше, не дивлячись на використання слова “цивільна” захисні заходи стосуються всього населення (зокрема апатридів, біпатридів тощо), незалежно від наявності громадянства держави, по-друге, такі об'єкти ЦЗ як фізичні і юридичні особи виступають, одночасно, суб'єктами забезпечення ЦЗ; по-третє, важливим об'єктом ЦЗ є об'єкти культурної спадщини);

- здійснюється органами державної влади, ОМС, юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами, їх силами й засобами на всій території держави та має загальнодержавне значення;

- заходи щодо забезпечення ЦЗ реалізуються як у мирний час, так й в умовах воєнних та збройних конфліктів (хоча, слід зазначити, що на відміну від ЦО, пріоритет віддається плануванню та здійсненню захисних заходів на мирний час – *прим. авт.*);

- складається з двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих функціональних блоків заходів, кожен з яких передбачає реалізацію певних специфічних завдань: 1) попередження НС; 2) реагування на НС та ліквідація їх наслідків (однією з відмінних особливостей ЦЗ, на тлі ЦО, є переважання превентивних заходів щодо НС техногенного та природного характеру – *прим. авт.*);

- включає в себе систему (комплекс) різномірних заходів: інженерно-технічних, організаційних, фінансово-економічних, правових, санітарно-гігієнічних та інших, які, що важливо, повинні плануватися та здійснюватися у комплексі та взаємозв'язку;

- її зміст становить діяльність щодо запобігання НС природного та техногенного характеру, ліквідації їх наслідків, а також від небезпек і загроз, що виникають при веденні воєнних і збройних конфліктів.

Дослідження поняття та сутності ЦЗ, а також специфіки відповідної предметної сфери державного управління було б неповним без розгляду се-

мантики терміна “цивільна оборона”, невірна та вузьковідомча інтерпретація сенсу якого, по суті, призвела до появи у науці та практиці терміну “цивільний захист”. Як ми вже зазначали, у багатьох країнах термін “цивільна оборона” є основним у відповідній галузі науки і практики, та, більше того, саме його вжито у Доп. протоколі №1 до Женевських конвенцій, ратифікованому парламентами більшості країн світу.

Проведений нами аналіз ряду нормативних та наукових джерел, у частині підходів до визначення поняття “цивільна оборона”, дозволяє констатувати, що в цьому питанні існує певний консенсус, оскільки у більшості джерел поняття “цивільна оборона”, а також завдання ЦО практично ідентичні. Викладене, дозволяє обмежитися лише кількома прикладами визначення поняття “цивільна оборона”, які, на наш погляд, найбільш точно відображають характер та істотні ознаки цього напрямку державно-владної діяльності.

Так, у Законі Республіки Казахстан “Про цивільний захист” “цивільна оборона” є складовою частиною державної системи ЦЗ, призначена для реалізації загальнодержавного комплексу заходів, які проводяться у мирний та воєнний час, щодо захисту населення і території Республіки Казахстан від впливу вражаючих (руйнуючих) чинників сучасних засобів ураження, НС природного і техногенного характеру [12, п. 6 ст. 1].

У Федеральному законі РФ “Про цивільну оборону” від 12.02.1998 № 28-ФЗ “цивільна оборона” трактується як система заходів з підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території РФ від небезпек, що виникають при веденні військових конфліктах чи внаслідок цих конфліктів, а також при виникненні НС природного і техногенного характеру [25, ст. 1].

Аналогічне визначення поняття ЦО, з розширеними поясненнями та тлумаченнями, міститься в енциклопедичних джерелах з питань ЦЗ [6, с. 114; 7, с. 383–386].

Отже, стосовно семантики поняття “цивільна оборона” слід зазначити, що, на відміну від дефініції “цивільний захист”, як у законодавстві розвинених держав, так і країн, що розвиваються, а також у науковій та енциклопедичній літературі, концептуальні підходи в цьому питанні досить близькі.

Однак після набрання юридичної сили Кодексом (01.07.2013) термін “цивільна оборона” у вітчизняній антикризовій практиці, спеціалізованій літературі фактично втратив своє лідируюче значення, використовується все рідше і рідше, що також сприяло поступовому витісненню цього терміна і поняття зі свідомості й лексики фахівців, а також пересічних громадян.

На теперішній час саме термін “цивільний захист”, з визначенням його поняття, закріпленим у Кодексі, виконує в Україні роль базового терміну, навколо якого будується термінологічна система у однойменній сфері державного управління.

Як ми зазначали на початку статті, серед авторитетних українських

учених думку про визначальну роль терміна “цивільна оборона” чітко обґрунтував С. Мосов [18, с. 92]. Ми повністю поділяємо цю точку зору та не можемо погодитися з тими перевагами терміна “цивільний захист” над терміном “цивільна оборона”, які були сформульовані у згаданих вище наукових працях В. Владимірова [2, с. 61;3], Е. Жердєва [10] та Г. Федулова [26].

На користь пріоритетності використання в сучасних умовах терміна “цивільна оборона” для позначення комплексу заходів щодо підготовки до захисту та щодо захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від небезпек, що виникають при воєнних та збройних конфліктах, а також заходів з протидії НС техногенного та природного характеру, наведемо такі аргументи:

1. Використання терміну “цивільна оборона” сприяє формуванню у населення, практикуючих фахівців та науковців оборонного мислення та світогляду, що має позитивно позначатись на забезпеченні їх постійної мобілізованості й готовності до розпізнавання та осмислення загроз як військового, так і мирного характеру.

2. Термін “цивільна оборона”, на відміну від терміна “цивільний захист”, має міжнародно-правову основу (вживається у ст. 61 Доп. Протоколу № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів), більш вагомий нормативний характер та підтверджує спадкоємність з ЦО СРСР.

3. Термін “цивільний захист” не здатний ясно ідентифікувати (позначити) функцію держави щодо протидії техногенним, природним, воєнним та іншим НС, оскільки він не відображає (не підкреслює) специфіку та особливості відповідного напрямку державної діяльності.

4. Зазначений термін поступається іншим, семантично близьким термінам: “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій”, “попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій”, “забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій”, адже зміст кожного з них є більш зрозумілим для населення, посадових осіб органів державної влади, ОМС, а, отже, простішими та зручнішими при реалізації прав і виконанні обов'язків щодо ЗНТ від НС різної природи.

5. У порівнянні з терміном “цивільний захист”, термін “цивільна оборона” ніяк не асоціюється з предметом цивільного права, на чому слушно вже акцентувалася увага в науковій літературі [27, с. 205].

У мовах східнослов'янської групи, на відміну, наприклад, від англійської мови, значення слова “оборона” (англ. – “Defence”) істотно відрізняється від смислового значення слова “захист” (англ. – “Protection”). Буквальний сенс слова “захист”: “за щитом”, тобто пасивний, інфантильний захист громадян, очікування такого захисту від суверена, у той час як “оборона” передбачає діяльну, активну суб'єктну участь населення у захисті від нападу ворогів та від інших загроз, тобто, це активна форма захисту. Очевидно, що термін “цивільна оборона” несе в собі принципово інший, вищий сенс, ніж неоліберальний смислосимвол – “цивільний захист”.

Застосування терміну “цивільна оборона” для позначення заходів щодо ЗНТ від НС, що можуть виникнути у мирний час, абсолютно виправдано, оскільки, як зазначають експерти, ініціювання природних катаклізмів і техногенних аварій найчастіше має рукотворний характер та є одним з найсучасніших й перспективних засобів збройної боротьби [1].

На підтвердження переваги терміну “цивільна оборона” перед терміном “цивільний захист” та з метою підсилення автиторської позиції з цього питання, уважаємо за доцільне навести думку видатного китайського військового стратега і філософа Сунь-Цзи, який, зокрема, казав таке: “правило ведення війни полягає у тому, щоб не покладатись на те, що противник не прийде, а покладатись на те, з чим я можу його зустріти, не покладатись на те, що він не нападе, а покладатись на те, що я зроблю напад на мене неможливим для нього” [23, с. 32].

В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони від нападу ворога. Це є особливо важливим в епоху глобалізації, коли багато реально існуючих ризиків та загроз, у процесі застосування сучасних гібридних способів ведення війн, мають прихований, латентний характер та не усвідомлювані більшістю населення країн, що розвиваються.

З ліквідацією систем ЦО, нехай навіть шляхом їх реорганізації (перетворення) у системи ЦЗ, неминуче слабшає оборонний потенціал та могутність держави, що з позиції стратегії державного будівництва, забезпечення НБ і обороноздатності є абсолютно неприйнятним.

Воєнні та збройні конфлікти у новітній світовій історії: в Іраку, Афганістані, Югославії, Чечні, Ємені, Лівії, Сирії, на сході України переконливо довели необхідність усебічного розвитку систем ЦО шляхом безперервного вдосконалення наукових, економічних, інституційних, правових та інших засад їх функціонування, розширення спектра розв’язуваних завдань. Ці конфлікти наочно продемонстрували, до чого можуть призвести кон’юнктурні ідеалістичні концепції і теорії про девоєнізацію ЦО та переорієнтацію цих систем на виконання завдань гуманітарного характеру в умовах НС мирного часу.

Є більш ніж очевидним той факт, що для країн, які не входять в елітну групу “золотого мільярда” (так звані країни “групи забезпечення”, “третього світу” тощо), питання щодо створення та забезпечення ефективного функціонування якісно нових систем ЦО є одним із головних пріоритетів державного управління сьогодення та на найближчу перспективу.

Державні системи ЦО мають відігравати ключову роль у питаннях реалізації громадянами своїх суверенних прав на територію та на життя на ній, а також у питаннях щодо ЗНТ від НС техногенного, природного, воєнного та соціального характеру, а відповідна сфера державного управління мусить називатись: “цивільна оборона”, а не “цивільний захист”.

Висновки. На сьогодні у антикризовій науці та управлінській практиці немає єдиного уніфікованого терміну та поняття, які б позначали комплекс здійснюваних державою заходів щодо ЗНТ від НС мирного та воєнного часу. У розвинених зарубіжних державах, а також у пострадянських країнах паралельно використовуються такі терміни як: “цивільний захист”, “цивільна оборона”, “захист населення і території від надзвичайних ситуацій” та ін.

Проведене у статті дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять “цивільна оборона” та “цивільний захист” показало, що термін “цивільна оборона” у сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш адекватним для позначення зазначеного напрямку державно-владної діяльності, ніж термін “цивільний захист”. Імперативне використання терміну “цивільна оборона” є цілком обґрунтованим з метою ідентифікації сфери державного управління, у межах якої плануються та реалізуються заходи щодо попередження та реагування на НС будь-якого характеру.

Убачаються перспективними наукові дослідження, які поглиблюватимуть та розширюватимуть наявні наукові результати щодо понятійно-термінологічного апарату у сферах ЦО та ЗНТ від НС, спрямовані на обґрунтування шляхів його вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Байда С. Оценка возможности инициирования мега-катастроф с применением существующих технических средств и технологий и экспертиза случаев их применения / С. Байда // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2010. – Т. 2, № 1 (2). – С. 23–44.
2. Владимиров В. Гражданская защита / В. Владимиров // Под общ. ред. Р. Цаликова. – М. : МЧС России, 2012. – 136 с.
3. Владимиров В. Гражданская защита как дальнейший этап развития гражданской обороны [Электронный ресурс] / В. Владимиров // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2012. – Т. 2. – № 1. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/grazhdanskaya-zaschita-kak-dalneyshiy-etap-razvitiya-grazhdanskoy-oborony>.
4. Воробьев Ю. Актуальные проблемы гражданской защиты / Ю. Воробьев // Проблемы анализа риска. – 2006. – Т. 3, № 2. – С. 108–117.
5. Государственное управление в сфере национальной безопасности: слов.-справочн. / Состав. : Г. Сытник [и др.]; под общ. ред. Г. Сытника. – К. : НАГУ, 2012. – 496 с.
6. Гражданская защита : Энциклопедический словарь (изд. 3-е, перераб. и доп.); под общей ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 664 с.
7. Гражданская защита : Энциклопедия в 4-х томах. Т. I (А–И) (издание третье, переработанное и дополненное); под общей ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – 666 с.
8. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів

(Протокол І), від 8 червня 1977 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. Іжа (співголова), В. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

10. Жердев Е. Гражданская оборона или гражданская защита? История вопроса / Е. Жердев // Основы безопасности жизнедеятельности. – 2010. – № 10. – С. 3–10.

11. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : Монография / Под общ. ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. – 312 с.

12. Закон Республики Казахстан “О гражданской защите” от 11.04.2014 № 188-V ЗРК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=0558>.

13. Измалков В. Современные взгляды на стратегию гражданской защиты [Електронний ресурс] / В. Измалков // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2014. – Т. 2, № 2. – С. 163–170. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-vzglyady-na-strategiyu-grazhdanskoj-zaschity>.

14. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

15. Кондратюк В. “Цивільна оборона” чи “цивільний захист”? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.

16. Костров А.В. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов / А.В. Костров, А.А. Ткачева // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2000. – № 6. – С. 24–48.

17. Кучеренко С. К вопросу о понятии и сущности гражданской защиты / [С. Кучеренко, В. Пантелеев, В. Перевошиков и др.] // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций / ВИНТИ РАН. – 2010. – № 2. – С. 4–9.

18. Мосов С. Цивільна оборона у системі оборони та національної безпеки України / С. Мосов // Пожежна безпека : теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2010. – № 6. – С. 87–95.

19. Про затвердження типових положень про управління та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення : постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.1998 № 1594 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

20. 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.

21. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 № 1859-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1946.

22. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 № 2974-XII // Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

23. Сунь-цзы. Искусство войны / Сунь-цзы, У-цзы. – М. : ЭКСМО, 2011. – 480 с.

24. Труш О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. Труш, В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

25. Федеральный закон Российской Федерации “О гражданской обороне” от 12.02.1998 № 28-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.garant.ru/178160/1/#block_100/.

26. Федулов Г. Защита населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации : Конституционно-правовое регулирование : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юр. наук : спец. 12.00.02 “Конституционное право ; государственное управление ; административное право ; муниципальное право” / Г. Федулов. – М., 2000. – 26 с.

27. Федулов Г. О терминологии в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. Федулов, В. Акимов, Ю. Корнейчук // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВИНТИ – 2001. – № 4. – С. 200–214.

28. Amman Declaration on Civil Defence, adopted by the Xth World Conference on Civil Defence 3-5 April 1994, Amman, Jordan [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.icdo.org/files/2813/9308/5521/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf>.

29. Amman Declaration on Civil Protection (1994), adopted by the Xth World Conference on Civil Protection 3 - 5 April 1994 Amman, Jordan / International Civil Defence Journal №1, June 2001, Volume XIII, p. 4.

УДК 614.256

*Кравців С. Я., викладач-методист, НУЦЗУ
Соболь О. М., д.тех.н., с.н.с., НУЦЗУ*

АНАЛІЗ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РІВНЯ ПРИЙНЯТНОГО РИЗИКУ

Робота присвячується аналізу принципів нормування ризику, зокрема голландському. Пояснюється принципи ALAPA та ALARA (ALARP). Розкриваються поняття надмірного, прийняттого та зневажливого ризику. Наводяться діапазони значень цих ризиків. Зазначені перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: *ризик, управління ризиком, нормування ризику, прийнятний ризик, голландський підхід.*

The work is dedicated to the analysis of the principles of valuation of risk, in particular Dutch. Explains the principles of ALAPA and the ALARA (ALARP). Reveals the

concept of excessive, acceptable, and dismissive of risk. Given the ranges of values of these risks. Provided recommendations for further research.

Keywords: *risk, management risk, valuation risk, acceptable risk, the Dutch approach.*

Постанова проблеми. Для забезпечення безпеки будь-чого необхідно вміти боротися з факторами, які викликають небезпеку (загрозу). Розглянемо тріаду понять «небезпека-ризик-безпека», тобто для забезпечення безпеки постає завдання управління ризиком. На сьогодні в Україні існує проблема у визначенні рівнів ризику, зокрема прийняттого. Одним із шляхів розв'язання даної проблеми є саме аналіз закордонного досвіду щодо державного регулювання рівня прийняттого ризику.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державне регулювання прийняттого ризику вперше почалося розглядатися в Нідерландах [1] ще з 1975 року після одного з найбільших вибухів в історії даної держави, де загинуло 14 осіб і 140 постраждало. В літературі [2–5] наводять різні підходи до визначення критеріїв прийняттого ризику в залежності від методики аналізу ризику.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз підходів закордонного досвіду нормування ризику, зокрема голландського для встановлення критеріїв визначення діапазонів значень ризику для подальшого їх використання у розрахунках аналогічних значень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розрахунок показників ризику необхідний для прийняття відповідних управлінських рішень. Звичайно, що в ідеалі ризик повинен дорівнювати нулю, але на практиці добитися цього дуже важко, тому потрібно до цього наближатися. В цьому напрямку ми знаємо відомий принцип ALARA [5], що розшифровується «as low as practically achievable» і означає «настільки низько, настільки це технічно досяжно». Тим не менш на практиці ми бачимо, що завжди може відбутися непередбачувана подія, що унеможливує досягнення нульового ризику. У зв'язку з цим появився ще один принцип ALARA (ALARP), який звучить так «as low as reasonably/(practicable)», що в свою чергу означає «настільки низько, настільки це розумно досяжно». Відповідно до цього принципу ALARA (ALARP) необхідно досягати такого рівня безпеки, який можна забезпечити з урахуванням соціальних та економічних міркувань, в тому числі і з урахуванням останніх можливих аварій.

На державному рівні методологія аналізу та управління ризиком, основана на концепції прийняттого ризику. Першою державою, яка прийняла цей принцип, були Нідерланди [1]. Цей принцип останнім часом набрав широке розповсюдження на практиці в різних країнах світу. Відповідно до даного принципу весь проміжок значень ризику розбивають на три області за принципом «світлофора» (рис. 1, рис.2):

- недопустимого (надмірного) ризику – «ЧЕРВОНА» зона;
- прийняттого ризику – «ЖОВТА» зона;

– зневажливий ризик – «ЗЕЛЕНА» зона.

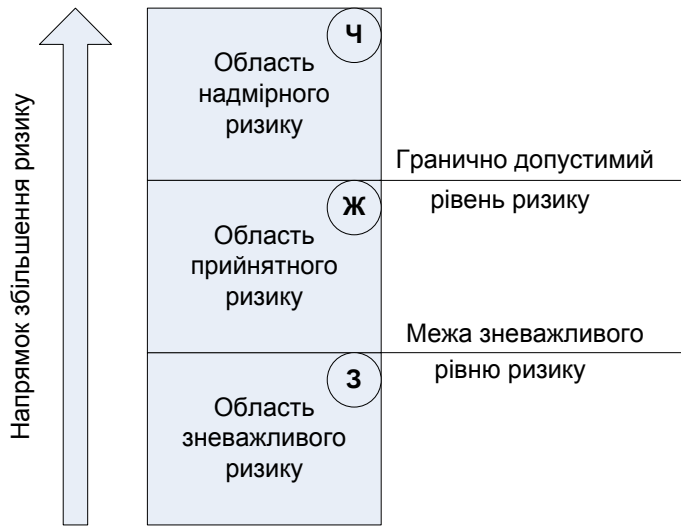


Рис. 1. Розбиття діапазону значень індивідуального ризику на три області: недопустимого (надмірного), прийняттого і зневажливого ризику

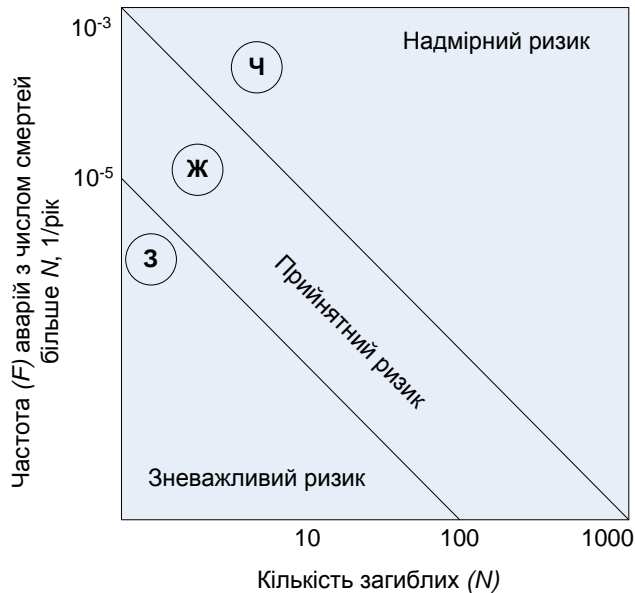


Рис. 2. Розбиття діапазону значень соціального ризику на три зони: надмірного, прийняттого, зневажливого ризику

Аналіз ризику необхідний для того, щоб визначити в яку зону з розра-

хованою величиною ризику потрапляє той чи інший об'єкт дослідження. В залежності від визначеної зони будуть відрізнятися і методи зниження ризику. Наприклад, якщо величина ризику знаходиться в зоні прийняттого ризику, то необхідно прийняти такі міри, які, в свою чергу, будуть розумними з практичної точки зору, а саме, реалізація даних заходів не повинна вимагати неоправданих високих затрат або неоправданих великих зусиль. Це пов'язано з тим, що принцип ALARA (ALARP) передбачає максимальне можливе зниження ризику за рахунок реально доступних ресурсів. Схема реалізації принципу ALARA (ALARP) зображена на рис. 3.

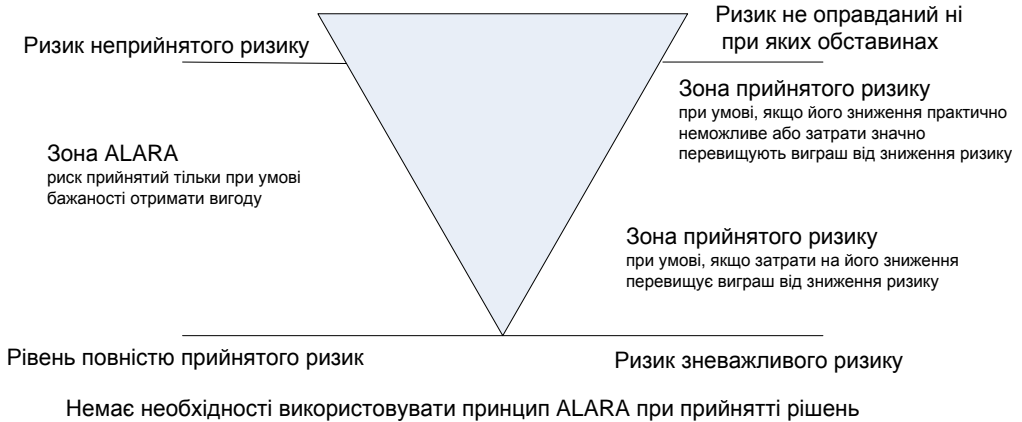


Рис. 3. Ілюстрація принципу ALARA (ALARP)

Таким чином, можна зробити висновок:

– область надмірного ризику: будь-яка діяльність, що характеризує будь-який індивідуум рівнем ризику із цієї області, недопустима, якщо навіть вона вигідна для суспільства в цілому;

– область прийнятого ризику: будь-яка діяльність з рівнем ризику із цієї області є об'єктом контролю для регулюючого органу. Рівень ризику, прийнятий для тої чи іншої діяльності, визначається, виходячи із економічних і соціальних аспектів у відповідності з принципами управління ризиком;

– область зневажливого ризику: будь-яка діяльність з рівнем ризику із цієї області не контролюється регулюючим органом.

Сьогодні є відомим ще один підхід визначення прийнятого ризику – це підхід В. Маршала [5], який полягає у визначенні ризику загинути протягом року чоловікові і жінці будь-якого віку (можливо від різних причин, а також від їх сукупності). В. Маршал вважає, що максимально допустима величина ризику є очікуваною частотою гибелі людини і дорівнює $5 \cdot 10^{-5}$ 1/рік.

Відомий англійський вчений Ф.П. Ліс [4] в якості критеріїв примусового прийнятого ризику наводить значення, яке дорівнює $6 \cdot 10^{-7}$ 1/рік. Ця величина була обґрунтована статистичними даними про ймовірність гибелі

людини в рік від добровільних і примусових небезпек, хвороб різного роду (добровільні – це небезпеки, які з'являються внаслідок життєдіяльності людини, а примусові – це хвороби чи стихійні лиха, на які в нас немає впливу).

Головною проблемою прийнятного ризику є обґрунтування його рівня. Наприклад, питання по обґрунтуванню прийнятих значень ризику при виборі місцевості для будівництва громадських будівель поблизу великих потенційно-небезпечних виробництв успішно вирішуються у Великобританії. Відповідні дослідження були виконані в інтересах Комітету по охороні здоров'я і промислової (виробничої) безпеки (HSE) Великобританії. HSE в якості нижньої границі ризику використовує величину, що становить $6 \cdot 10^{-6}$ 1/рік.

Англійські вчені при визначенні індивідуального ризику пропонують замість критеріїв смертельного випадку використовувати критерії отримання людиною того чи іншого смертельного зараження. Наприклад, можливо визначити таке значення інтенсивності того чи іншого вражаючого фактору, яке приводить до наступних ефектів:

- смертельне ураження отримує кожна людина;
- значна частина людей потребує медичної допомоги;
- невелика частина людей отримує серйозні пошкодження, які потребують тривалого лікування;
- можливий смертельний випадок для невеликої кількості людей з підвищеною чутливістю до впливу вражаючих факторів.

Великобританія (HSE) та Австрія (NSW) основується на основі стандарту, який було впроваджено в Нідерландах, затвердили свої числові границі індивідуального ризику. Цей стандарт містить максимально прийнятні рівні індивідуального техногенного ризику для населення.

Рішення проблеми вибору критеріїв прийнятного ризику в кожному конкретному випадку так чи інакше пов'язане з аналізом [3]:

- придатності вибраного критерію для підтримки прийнятного рішення;
- адаптивності критерію для комунікаційних цілей;
- особливостей природи небезпеки;
- невизначеності результатів аналізу ризику.

Найбільш важлива вимога до вибору критерію прийнятного ризику – це здатність критерію бути основою для прийняття рішення по виконанню заходів зниження ризику. Таким чином, вибраний критерій прийнятного ризику повинен бути чутливий до можливих заходів по зниженню ризику.

Висновки. У даній статті було розглянуто різні принципи (підходи) до визначення критеріїв прийнятного ризику. Було встановлено, що вирішення даної проблеми невід'ємно пов'язане з самим аналізом ризику і для кожного конкретного випадку буде різний.

Можна відмітити, що загальноприйнятих порогових (прийнятих) значень рівня індивідуального ризику для оцінки небезпеки тих чи інших потенційно небезпечних виробництв у світі на теперішній час не існує. Дані показники знаходяться в межах від 10^{-3} до 10^{-8} 1/рік, що обумовлено різним ві-

дношенням до ризику, рівнем розвитку промислової безпеки в країні та різними підходами аналізу ризику.

Подальші дослідження будуть спрямовані на розробку методу визначення припустимих рівнів ризику в Україні, а також на виявлення механізмів державного регулювання зниження рівнів зазначених ризиків.

Список використаних джерел

1. Tweede Kamer. National Environmental Policy Plan, The Hague: SDU Publishers (ISSN 091-7371), 1988–1989.

2. To Choose or to Loose. National Environmental Policy Plan. The Netherlands. // The Netherlands SDU Publishers, 1988.

3. Елохин А.Н. Анализ и управление риском: теория и практика (2-е издание, исправленное и дополненное). – М.: ПолиМЕдиа, 2002. – 191 с.

4. Lees F.P. Loos Prevention in the Process Industries. Butterworths, London, March, 1981.

5. Маршалл В. Основные опасности химических производств: Пер. с англ. М. : Мир, 1989. – 672 с.

УДК 351:614.842.83

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

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕАГУВАННЯ НА ПОЖЕЖІ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ

Конкретизовано суб'єкти, об'єкти, форми, функції, принципи та цілі державного управління пожежною безпекою. У межах традиційних методів конкретизовано перелік засобів регуляторного впливу у цій царині. Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття "механізми державного управління реагування на пожежі". Виділено пріоритетні напрями для реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки країни.

Ключові слова: державне управління, пожежна безпека, елементи, методи, засоби, пріоритетні напрями.

The subjects, objects, forms, functions, principles and goals of public administration of fire safety are specified. In the framework of traditional methods the list of tools for the regulatory impact in this area is defined. The further development of the concept "the mechanisms of public administration of fire response" is provided. Priority directions for the implementation of measures aimed at ensuring fire safety of the country are singled out.

Keywords: public administration, fire safety, elements, methods, tools, priority directions.

Постановка проблеми. За статистикою, "упродовж години на Землі виникає до 600 пожеж" [7, с. 3], наслідком яких є помітне падіння ВВП для багатьох країн. "Загальна сума втрат від пожеж і витрат на їх попередження складає 1 % от ВВП" [10]. При цьому простежується така закономірність: "збільшення обсягів інвестицій, економічний розвиток і підвищення рівня життя населення супроводжується зростанням прямих матеріальних втрат від пожеж, що обумовлено впливом таких чинників: високий рівень фізичного зносу й морального старіння основних фондів підвищує ризик виникнення пожеж; власники бізнесу виділяють недостатньо коштів для проведення пожежно-профілактичних та інших заходів" [16]. Ураховуючи прямі й непрямі втрати від пожеж, в контексті реалізації доктрини національної безпеки особливої значущості набуває забезпечення пожежної безпеки – "стану захищеності господарюючих суб'єктів і природного середовища від наявних загроз виникнення та розвитку пожеж" [13, с. 177]. Вона може бути забезпечена "заходами пожежної профілактики та активного пожежного захисту. Пожежна профілактика включає комплекс заходів, спрямованих на попередження пожеж чи зменшення їх негативних наслідків. Активний пожежний захист – заходи, що забезпечують успішну боротьбу з пожежами або вибухонебезпечними ситуаціями" [6, с. 16].

Більшість суб'єктів господарювання не мають змоги забезпечувати власну пожежну безпеку, а тому зростає роль державного управління цим процесом – "діяльності органів державної влади з вироблення, реалізації та вдосконалення регуляторного впливу на природні та антропогенні загрози з метою профілактики та/або зменшення негативних ефектів пожеж" [13, с. 177]. Проте негативна динаміка кількості кожен, а також числа жертв і розміру матеріальних втрат наче свідчить про низьку результативність діяльності держави у цій сфері, тим самим обумовлюючи актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проведено ряд дисертаційних досліджень, присвячених проблематиці вдосконалення державного управління пожежною безпекою (В. Доманський, В. Назаренко) та у сфері цивільного захисту (С. Андреев, М. Андрієнко, А. Белоусов, О. Биков, Л. Жукова, Г. Іщенко, Н. Клименко, Ю. Кочетков, В. Люблін, С. Марова, Д. Полковніченко, Р. Приходько, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Труш та ін.). До того ж вітчизняні науковці (Л. Баличева, О. Безуглов, В. Бендюг, А. Биченко, Д. Войтович, М. Граб, О. Джулай, О. Дигало, О. Дядюшенко, А. Калиновський, В. Колесніков, А. Коссе, С. Кривошликов, І. Куц, К. Кязімов, М. Літвін, Ю. Лозинський, О. Ляшенко, Є. Морщ, В. Окнян, М. Підгорний, Р. Покровський, В. Процак, Р. Ратушний, Г. Рева, С. Сташенко, С. Тараненко, О. Тарасенко, М. Удод та ін.) досліджували переважно загальні питання пожежної безпеки, залишаючи поза увагою її особливості в окремих галузях і сферах діяльності.

Висвітленню окремих аспектів державного управління пожежною безпекою присвячено публікації таких вітчизняних науковців: В. Балябас –

висвітлено головні напрями, особливості формування й функціонування пожежно-рятувальної служби в умовах незалежності Української держави; розкрито роль органів державного управління в реалізації цього процесу [2]. В. Ємельянов, П. Петров – розкрито зміни, які сталися на законодавчому рівні в сфері державного управління пожежною безпекою підприємств націлені на спрощення роботи суб'єктам господарської діяльності, а саме відмінили дозволи від органів державного пожежного нагляду на початок роботи новоутворених підприємств [5]. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити увагу на існуванні дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а відтак – необхідності наукових розвідок за даною проблематикою.

Постановка завдання. Метою статті є розробка рекомендацій щодо вдосконалення державного управління пожежною безпекою. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) конкретизувати суб'єктів, об'єкти, форми, функції, принципи, цілі та напрями державного управління пожежною безпекою; 2) у межах традиційних методів конкретизувати перелік засобів регуляторного впливу у цій царині; 3) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття "механізми державного управління реагування на пожежі"; 4) виділити пріоритетні напрями для реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки країни.

Виклад основного матеріалу. "Характерною рисою державного управління пожежною безпекою є своєчасне й виключно правильне реагування суб'єктів управління на швидко змінювані обставини, а також на непередбачені обставини, що вимагає дій відповідної організаційної структури" [17, с. 1]. Для належного попередження та локалізації пожеж, а також ліквідування їх наслідків в Україні створено систему реагування.

Проблематика реагування держави на пожежі не нова для науки. Попри це донині відсутнє усталений понятійний апарат. Так, зокрема, сутність поняття "механізми державного управління реагування на пожежі" розкриваються поєднанням змісту його складових: "механізми", "державне управління", "реагування", "пожежі". На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття "*механізми державного управління реагування на пожежі*", під яким слід розуміти сукупність доступних способів, методів і засобів регуляторного впливу держави, які нею використовуються для зменшення негативних ефектів від ймовірних і наявних пожеж.

Проведені узагальнення публікацій за даною тематикою дозволяють такі елементи державного управління пожежною безпекою:

1. Суб'єкти державного управління: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України; Рада національної безпеки і оборони; Міністерство внутрішніх справ України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; державна (регіональна, місцева) комісія з питань техногенно-екологічної безпеки й надзвичайних ситуацій.

2. Об'єкти державного управління: територіальні органи управління ДСНС України й підпорядковані підрозділи; підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України; спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідні установи; територіальні органи державного управління; органи місцевого самоврядування; прокуратура; підприємства, організації та установи; населення; економічна, соціальна, політична та екологічна ситуація; надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціального та воєнного характеру.

3. Форми державного управління: прямий вплив (безпосереднє державне адміністрування); пряме фінансування; створення умов для ринкового саморегулювання; непряме економічне стимулювання (надання податкових, митних та інших пільг).

4. Функції державного управління: "щоденне здійснення превентивних заходів; захист населення, суб'єкті господарювання, територій та оточуючого природного середовища від пожеж; створення сприятливих умов для стабільних темпів збалансованого розвитку національної економіки й покращання життя населення" [12].

5. Принципи державного управління: *загальні* ("гласності, демократизму, законності, керованості, контрольованості, об'єктивності, оптимізації регулювання, соціальної спрямованості, універсальності" [8, с. 13–14]), *конкретні* ("безпечності, достатності, доступності, поінформованості, превентивності" [14, с. 116]; "адекватності заходів з протипожежного захисту об'єктів реальним і потенційним загрозам виникнення пожеж; пріоритету прав людини й верховенства права; чіткого розмежування й регламентування повноважень Президента, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади у сфері пожежної безпеки; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, стратегії, державних і відомчих програм у сфері пожежної безпеки; визначення загальних правових, організаційних, науково-технічних, економічних і соціальних основ забезпечення пожежної безпеки, що досягається шляхом проведення зваженої державної політики, яка відповідає прийнятним стратегіям, концепціям і програмам в економічній, науково-технічній, соціальній та інформаційній сферах; покращання виконання функцій забезпечення пожежної безпеки підприємств, закладів, установ й інших суб'єктів господарювання незалежно від підпорядкованості й форм власності, на власників чи уповноважених осіб (органів), а також громадян країни, іноземців й осіб без громадянства, котрі перебувають на території країни; формування й реалізації державної політики у цій сфері" [4, с. 13]).

6. Цілі державного управління: "економічні, соціальні й соціальні ефекти" [15, с. 56], які виявляються у "зниженні ризиків і пом'якшенні негативних наслідків надзвичайних ситуацій; збереження гарантованого рівня безпеки особи, суспільства та оточуючого природного середовища у межах

показників прийнятності для держави ризику" [12].

7. Етапи забезпечення пожежної безпеки: 1) попередження та профілактика пожеж; 2) локалізація (гасіння) пожеж; 3) ліквідування наслідків пожеж.

8. Напрями державного управління: 1) зміцнення матеріально-технічної бази підрозділів ДСНС України й матеріальне стимулювання її особового складу; 2) забезпечення подачі води й виробництво речовин, необхідних для гасіння пожеж; 3) сприяння розвитку державної та професійної пожежної охорони; 4) приведення протипожежного стану суб'єктів господарювання й населених пунктів у відповідність до існуючих вимог.

Державне управління пожежною безпекою передбачає використання відповідних методів і засобів регуляторного впливу:

– адміністративні: ліміти стратегічних запасів матеріальних ресурсів; експертиза причин і наслідків пожеж; контроль і нормування ризиків; встановлення відповідного протипожежного режиму для окремих суб'єктів, територій та країн; ліцензування послуг і сертифікація приладів протипожежного призначення; примус у випадку порушення правил і вимог пожежної безпеки;

– економічні: бюджетне фінансування та активне залучення позабюджетних коштів для матеріального стимулювання особового складу та техніко-технологічного оновлення матеріально-технічної бази; механізми економічної відповідальності, що передбачає систему норм і нормативів, відхилення від яких призводить до певних економічних санкцій (штрафи за перевищення нормативної величини рівня пожежної безпеки (неприпустимого ризику)); механізми економічного стимулювання (пільгове оподаткування, прискорена амортизація, визначення міри ризику при протипожежному страхуванні);

– організаційні: програми, спрямовані на профілактику пожеж; забезпечення моніторингу, спостереження, прогнозування й лабораторного контролю стану пожежне безпечних об'єктів; сприяння міжнародному співробітництву з питань регулювання пожежної безпеки; підготовка спеціалістів у сфері управління ризиків пожеж; адаптація передового світового й вітчизняного досвіду у цій сфері; перевірка готовності основної та спеціальної техніки, а також аварійно- та пожежно-рятувального обладнання;

– нормативно-правові: *правові акти* (Конституція України, Кодекси України; закони України, укази президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України; накази й розпорядження Міністерства внутрішніх справ України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, інших Центральних органів державної влади, обласних і районних адміністрацій тощо) та *соціальні норми* (етнічні, ідеологічні, культурні, моральні, політичні, релігійні й інші норми);

– соціально-психологічні: моральне стимулювання; заохочення до наставництва та формування династій; покращання умов для фізичної

реабілітації та підвищення освітнього та культурного рівня особового складу; встановлення норм взаємовідносин; пропаганда в суспільстві культури пожежної безпеки; активізація почуття патріотизму й причетності.

Слід відзначити, що в Україні накопичено ряд "загальних і конкретних проблем" [11, с. 46–47], для пом'якшення негативних ефектів від яких слід реалізувати комплекс заходів за такими пріоритетними напрямками:

– "істотне зростання обсягу фінансування впровадження нових технологій та техніки у сфері забезпечення пожежної безпеки;

– збільшення державного інвестування у нові досконаліші та безпечніші технології у сфері пожежної безпеки;

– розробка й впровадження нової техніки і безпечних технологій у побуті та на виробництві;

– посиленню контролю дотримання вимог пожежної безпеки на виробництві та у побуті" [9, с. 298];

– "системна оптимізація розміщення на території України аварійно-рятувальних, пожежно-рятувальних сил і засобів" [3, с. 12];

– "удосконалення систем освіти й забезпечення підготовки спеціалістів у сфері управління ризиками пожеж" [1, с. 20];

– розширення сфери досліджень та розвитку методів, моделей, методик аналізу та оцінки ризиків виникнення пожеж, прогнозування їх розвитку;

– удосконалення діючого законодавства;

– чітке розмежування й регламентування повноважень Парламенту, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, МВС України і ДСНС України.

Висновки. Не принижуючи значущості оперативної локалізації пожеж і повного ліквідування їх наслідків, держава повинна зосередити особливу увагу на профілактиці займань. Державне управління пожежною безпекою складається з відповідних елементів і передбачає використання комплексу методів і засобів регуляторного впливу. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою слід спрямувати на створення сприятливих умов для подальшого покращання пожежної безпеки.

Список використаних джерел

1. Андрієнко М. В. Державна політика України у сфері техногенної та природної безпеки (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): військово-історичний аспект: автореф. дис. ... к.і.н.: спец. 20.02.22 "Військова історія" / М. В. Андрієнко. – Львів, 2009. – 24 с.

2. Балябас В. Д. Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України / В. Д. Балябас // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2012. – № 30. – С. 247–254.

3. Балябас В. Д. Участь пожежно-рятувальної служби України у запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / В. Д. Балябас //

Вісник Маріупольського державного університету. (Серія "Історія. Політологія"). – 2013. – № 6. – С. 7–13.

4. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / В. А. Доманський. – Х., 2004. – 201 с.

5. Ємельянов В. М. Державне управління пожежною та техногенною безпекою підприємств на початку організації їх господарської діяльності / В. М. Ємельянов, П. П. Петров // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". (Серія "Державне управління"). – 2013. – Т. 226. – Вип. 214. – С. 7–10.

6. Зубакин А. В. Актуальные проблемы обеспечения пожарной безопасности в быту / А. В. Зубакин, А. Г. Пушкарев // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: материалы I междунар. науч.-практ. конф. – Воронеж: ВИ ГПС МЧС России, 2010. – С. 16–18.

7. Куц І. Г. Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / І. Г. Куц. – К., 2003. – 21 с.

8. Лозинський Ю. Р. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ю. Р. Лозинський. – Львів, 2010. – 21 с.

9. Мартин О. М. Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть і зв'язок з економічною безпекою / О. М. Мартин // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2013. – № 23.1. – С. 291–300.

10. Махлаев А. Н. Формирование механизма обеспечения экономической безопасности предприятия в условиях нестабильности внешней среды: на примере управления пожарным риском: автореф. дис. ... к.э.н. / А. Н. Махлаев. – Санкт-Петербург, 2006. – 19 с.

11. Мельниченко А. А. Чрезвычайные ситуации как объект государственного управления / А. А. Мельниченко // Вестник Кокшетауского технического института Министерства чрезвычайных ситуаций Республики Казахстан. – Кокшетау: Изд-во КТИ МЧС РК, 2014. – № 2. – С. 44–50.

12. Мельниченко О. А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові [Електронний ресурс] / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>.

13. Мельниченко О. А. Пожежна безпека як об'єкт державного управління /

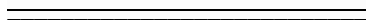
О. А. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 3. – С. 171–181.

14. Мельниченко О. А. Принципи державного управління цивільним захистом / О. А. Мельниченко // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 14 листопада 2014 р. / за заг. ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2014. – С. 115–116.

15. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підруч. / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

16. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр., 2012. – № 4. – С. 45–49.

17. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / О. О. Труш. – Х., 2003. – 19 с.



УДК 351.862

Михайлов В. М., к.держ.упр., ІДУЦЗ

РОЛЬ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ У ФУНКЦІОНУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В ПОЛЬЩІ

У статті йдеться про організаційно-правові засади надання першої медичної допомоги в Республіці Польща людям, які знаходяться у стані раптової загрози для здоров'я і життя внаслідок дії небезпечних чинників надзвичайних ситуацій. Розкрито діяльність підрозділів національної пожежно-рятувальної системи, яка проводить кваліфіковану першу медичну допомогу постраждалим. Запорукою успішного виконання рятувальниками підрозділів національної пожежно-рятувальної системи Польщі завдань з медичного рятування є їх постійне поліпшення практичних вмінь та вдосконалення методів надання першої медичної допомоги, належне ресурсне забезпечення.

Ключові слова: *національна пожежно-рятувальна системи, перша медична допомога, надзвичайна ситуація, постраждалих.*

The article deals with organizational-legal principles in Poland on providing help to people in case of sudden threat for their health and lives caused by emergency situations. It describes the function of national fire-rescue departments system which provides qualified first aid to victims. Constant improving of practical skills, perfection

of first aid methods and proper resources provision guarantee successful completion of medical emergency tasks by national system of fire-rescue departments of Poland is.

Keywords: *national fire-rescue system, first aid, emergency situation, victim.*

Постановка проблеми. Навіть у найбільш успішно організованих і фінансованих системах невідкладної медичної допомоги приїзд медичних підрозділів на місце надзвичайної ситуації буває занадто тривалим за часом. Найчастіше це стосується заміських територій.

Державна система медичної допомоги Польщі, як організаційна система, спрямована, насамперед, на надання своєчасної медичної допомоги особам, які знаходяться в стані загрози для здоров'я і життя. Як динамічна структура ця система постійно змінюється, зокрема, шляхом розширення можливостей завдяки співпраці з підрозділами національної пожежно-рятувальної системи.

Правильно організована сумісність систем (пожежно-рятувальної та медичної допомоги) підтримується необхідними знаннями і вміннями рятувальників щодо надання першої медичної допомоги постраждалим в надзвичайних ситуаціях, тому забезпечує збільшення шансів на їх виживання і відновлення стану здоров'я. Рятувальники підрозділів національної пожежно-рятувальної системи Республіки Польща постійно прагнуть до поліпшення практичних вмінь і вдосконалення навиків надання такої допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обговорення питань щодо організації надання найбільш ефективної медичної допомоги тим, хто знаходиться в стані раптової загрози здоров'ю, триває багато років. Рятувальні системи світу постійно модифікуються у відповідності з діючими національними правилами. Однак, кінцевим результатом роботи всіх ланок рятувальної операції (від громадян, які стали свідками надзвичайної ситуації і змогли надати медичну допомогу постраждалому) є кваліфікована медична допомога у відділенні невідкладної допомоги.

До проблем надання медичної допомоги постраждалим в умовах надзвичайних ситуацій звертались такі вітчизняні та зарубіжні дослідники, як Б. Адамкевіч-Герод, Бадюк М.І., Волянський П.Б., Гур'єв С.І., Кочин І.В., Крилюк В.О., Я. Мадовіч, Рошцін Г.Г., Терент'єва А.В. та інші. Ними висвітлювались питання управління медичним захистом, розвитку системи навчання рятувальників з медичної допомоги постраждалим, особливостей підготовки працівників служб медицини катастроф для надання екстреної медичної допомоги безпосередньо в зоні надзвичайної ситуації, маніпуляцій при наданні медичної допомоги на догоспітальному етапі тощо. Однак, цими науковцями не розглядались питання щодо організації медичної допомоги постраждалим в надзвичайних ситуаціях силами пожежно-рятувальних підрозділів інших країн. Метою цієї роботи є аналіз діяльності польської пожежно-рятувальної системи у функціонуванні системи медичної допомоги республіки.

Виклад основного матеріалу. Медичне рятування існує в Польщі від

XVII століття. Однією з перших організацій, яка займалася рятуванням людей, було Царське товариство рятування потопаючих, засноване в м. Каліші у 1898 році. Значну роль у розвитку медичного рятування в країні відіграли події у м. Кракові в грудні 1890 року. Тоді виникла пожежа, у якій загинули десятки людей, чий життя, ймовірно, вдалося б врятувати, якщо б існувала належним чином організована система швидкого залучення фахівців для надання медичної допомоги. Ці події справили великий вплив на прийняття рішення щодо заснування Краківського добровільного рятувального товариства, яке розпочало свою діяльність 6 червня 1891 року. Першим законодавчим актом, що регулював систему державного медичного рятування в Польщі, був Закон від 25 липня 2001 року "Про державне медичне рятування", який вперше визначив принципи організації та функціонування системи медичного рятування й окреслив багато основних понять цієї галузі [1].

Чинні положення польського законодавства визначають завдання для державної системи медичної допомоги, на основі яких здійснюється залучення команд швидкої медичної допомоги. У воєводських планах дій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій визначено мережу лікарень, що спеціалізуються на наданні необхідних медичних послуг постраждалим. Ведуться роботи над поліпшенням порядку виклику цих команд для оперативного надання медичної допомоги постраждалим. У складі державної системи медичної допомоги Польщі знаходиться 14 травматологічних центрів, 207 відділень невідкладної допомоги в лікарнях, 1450 команд швидкої медичної допомоги, 17 постійного діючих і один сезонний вертоліт швидкої медичної допомоги, у яких розміщені повітряні медичні рятувальні команди.

Незважаючи на відносно велику кількість законтракованих польських команд швидкої медичної допомоги не завжди можливо поспішно отримати від них професійну медичну допомогу. Такий стан є не тільки польською проблемою. Навіть у найбагатших країнах світу, особливо в малонаселених і сільських районах, трапляється, що команда швидкої медичної допомоги до місця виклику прибуває із значним запізненням. Прибуття команди швидкої медичної допомоги навіть на 4-5 хвилин раніше – це час, коли, наприклад при зупинці серця, можуть бути здійсненні оперативні кваліфіковані реанімаційні заходи. Це може ефективно зробити той, хто пройшов відповідну підготовку для підтримки життєво важливих функцій людини поки прибуває професійна медична допомога. Тому, на додаток до завдань державної системи медичної допомоги, в Польщі створено умови з надання кваліфікованої медичної допомоги завдяки функціонуванню системи національної пожежно-рятувальної служби, що складається з професійних блоків: Державної протипожежної служби, що діє під керівництвом Міністерства внутрішніх справ Республіки Польща, і добровільних пожежних дружин, загальне керівництво якими здійснює Спілка добровільних жежних товариств. Взаємодія підрозділів системи національної пожежно-рятувальної служби і команд швидкої медичної допомоги забезпечує

здійснення належного державного медичного рятування [2].

Національна пожежно-рятувальна система є невід'ємною частиною забезпечення внутрішньої безпеки країни, зокрема щодо рятування життя та здоров'я людей і майна, запобігання впливу шкідливих чинників на навколишнє середовище, прогнозування, виявлення і гасіння пожеж, ліквідації стихійних лих та інших локальних загроз людському життю. Зазначена система організована таким чином, що забезпечує її належне функціонування, насамперед, на базовому рівні – повіті, а також на рівні воєводства і центральному рівні. Залучення пожежно-рятувальних підрозділів Державної протипожежної служби для медичного рятування здійснюється за принципом найменшої їх віддаленості з метою швидкого прибуття до місця подій [3; 4].

Обсяг медичних послуг, що надаються під час медичного рятування, викладено у Законі Республіки Польща від 8 вересня 2006 року "Про державне медичне рятування" (Dz.U.2006.191.1410), який передбачає виконання робіт рятувальниками в рамках надання кваліфікованої першої медичної допомоги [5]. Правилами організації медичного рятування в національній пожежно-рятувальній системі, затвердженими розпорядженням Міністра внутрішніх справ Республіки Польща від 18 лютого 2011 року (Dz.U.11.46.239), насамперед, передбачають встановлення стандартів з організації медичного рятування та забезпечення кваліфікованої першої медичної допомоги особам, що знаходяться в стані загрози для здоров'я і життя [6].

Нормативно-правовими актами визначено, що діяльність в сфері медичного рятування в рамках національної пожежно-рятувальної системи можуть виконувати пожежні, які мають повноваження рятувальника, набуті в результаті завершення курсу навчання (66 годин) щодо надання кваліфікованої першої медичної допомоги відповідно до вимог, окреслених у вищезазначеному розпорядженні Міністерства внутрішніх справ республіки Польща від 12 грудня 2008 року. По закінченню такого навчання видається свідоцтво встановленого зразка. Рятувальники кожних три роки складають іспит, що підтверджує їхній статус.

Діяльність осіб, які входять до складу підрозділів національної пожежно-рятувальної системи, передбачає їхнє вміння проводити першу медичну допомогу, зокрема, у відсутності можливостей щодо її ефективного здійснення підрозділами державної системи медичної допомоги. Головними завданнями, передбаченими положеннями щодо діяльності рятувальників національної пожежно-рятувальної системи, є доступ до людей, які перебувають під загрозою для життя або отримання поранення, та надання їм кваліфікованої першої медичної допомоги і евакуація їх за межі небезпечної зони [6].

У залежності від наявної кількості рятувальників на місці події, їх кваліфікації і технічного оснащення медичне рятування здійснюється за трьома рівнями оперативної готовності підрозділів: "А", "В" або "С". Цільова готовність кожної одиниці добровільної пожежної бригади,

долученої встановленим порядком до національної пожежно-рятувальної системи, має відповідати рівням оперативної готовності "А" і "В".

Враховуючи існуючі вимоги пожежно-рятувальні підрозділи Державної протипожежної служби мають забезпечувати готовність до здатності виконувати заходи з медичного рятування за згаданими рівнями. Так, рівень оперативної готовності підрозділів "А" визначається як здатність надавати кваліфіковану першу медичну допомогу, принаймні, одним оперативним розрахунком, що складається щонайменше з чотирьох рятувальників, не менше два з яких мають кваліфікацію щодо здійснення медичного рятування і представляють медичну групу, оснащену набором стандартного обладнання. Установлений рівень оперативної готовності підрозділів "В" – це здатність підрозділу до надання першої медичної допомоги оперативним розрахунком, що складається щонайменше з чотирьох рятувальників з кваліфікацією для здійснення медичного рятування і представляють медичний підрозділ, оснащений стандартним обладнанням. За рівнем оперативної готовності підрозділів "С" медичне рятування виконується, якщо підрозділ укомплектовано щонайменше шістьма рятувальниками, з яких принаймні двоє є медичними інструкторами. Рятувальник, який призначений на посаду медичного інструктора, має кваліфікацію фельдшера, набуту після завершення відповідної підготовки в навчальному закладі польської національної пожежно-рятувальної системи [7].

Заходи із надання кваліфікованої першої медичної допомоги здійснюються, залежно від типу травм і поранень, з використанням певного обладнання, що знаходиться у розпорядженні рятувальників польської національної пожежно-рятувальної системи (Таблиця 1).

Таблиця 1

**Перелік
мінімального обладнання рятувальників польської національної по-
жежно-рятувальної системи для надання першої медичної допомоги**

№ з/п	Тип медичного обладнання	Одиниця виміру	Рівень оперативної готовності		
			А	В	С
1	Набір рятування медичного - R1	шт.	1	2+1 (p)	3
2	Ноші	шт.	1	2+1 (p)	3
3	Дошка ортопедична педіатрична в комплекті (ремені, іммобілізація голови)	шт.	1 (p)	1	1+1 (p)
4	Балон із запасом кисню ємністю 2.7 літрів	шт.	1 (p)	2+1(p)	3
5	Балон із запасом кисню ємністю 10 (5) літрів	шт.		1 (p)	1

№ з/п	Тип медичного обладнання	Одиниця виміру	Рівень оперативної готовності		
			А	В	С
6	Розподільник до кисневих балонів	шт.		1 (р)	1
7	Кисневі маски (відповідає кількості виходів з розподільника, в тім: 2/3 масок - для дорослих, 1/3 - педіатричні маски)	шт.		1 (р)	1
8	Дефібрилятор автоматизований	шт.	1 (р)	1	1+1 (р)
9	Набір для ізоляції постраждалих (на 50 осіб)	шт.	1 (р)	1	2
(р) – група обладнання рекомендована (необов'язкова)					

Медичне рятування на місці надзвичайної ситуації рятувальниками польської національної пожежно-рятувальної системи проводиться у разі відсутності команд швидкої медичної допомоги, або браку можливостей використання персоналу швидкої медичної допомоги; коли доступ до постраждалих неможливий через знаходження їх в небезпечній зоні і доступ є лише у рятувальників національної пожежно-рятувальної системи з використанням їхнього аварійно-рятувального обладнання. Рятувальники здійснюють медичне рятування, якщо надзвичайна ситуація набуває масового характеру і кваліфікованої медичної допомоги потребує велика кількість людей, що перебувають у стані загрози для здоров'я і життя; для розпізнавання і проведення первинного або вторинного медичного сортування постраждалих; використання для рятування життя і здоров'я людей техніки й обладнання, залежно від типу, масштабу та місця виникнення надзвичайної ситуації і кількості постраждалих; забезпечення безперервності виконання рятувальниками процесу рятувальних дій на місці надзвичайної ситуації.

Документування, з подальшим аналізом того як надається кваліфікована медична допомога, вважається важливою частиною роботи рятувальників і відбувається наступним чином. Надавши на місці надзвичайної ситуації кваліфіковану медичну допомогу рятувальник заповнює картку з поясненнями, яку прикріплює до постраждалої особи і передає до команди швидкої медичної допомоги. Рятувальник може не заповнювати картку з інформацією щодо надання кваліфікованої першої медичної допомоги на місці надзвичайної ситуації якщо ним виконується рятувальна операція, що робить неможливим її заповнення. В цьому випадку, після виконання робіт, рятувальник, насамперед, заповнює картку із надання медичної допомоги для того, щоб передати її особі з команди швидкої медичної допомоги.

Загальний спектр робіт щодо надання рятувальниками кваліфікованої першої медичної допомоги передбачає таке:

- здійснення серцево-легеневої реанімації з подачею, відповідно до показників, кисню та використання дефібрилятора;
- перешкоджання зовнішній кровотечі, накладання пов'язки на рану;
- іммобілізацію при переломах кісток і вивихах;
- захист від переохолодження або перегріву;
- евакуацію із зони надзвичайної ситуації людей, які мають загрозу для здоров'я і життя;
- психологічну підтримку людей у стані загрози для здоров'я і життя;
- проведення попередніх заходів із життєзабезпечення постраждалих шляхом теплового захисту;
- здійснення кисневої терапії;
- проведення первинного медичного сортування постраждалих [7].

Статистичні дані свідчать, що рівень надання першої медичної допомоги рятувальниками національної пожежно-рятувальної системи оцінюється як високий. З часом продовжує зростати і в середньому становить більше 21% від загальної кількості число постраждалих осіб, яким було надано медичну допомогу на місці надзвичайної ситуації саме рятувальниками. Невідкладних медичних рятувальних авіаційних рейсів здійснено більше ніж для 7 тисяч пацієнтів [8].

Висновки. Рятування життя і збереження здоров'я людей становить найважливіше із завдань, покладених на польську національну пожежно-рятувальну систему, що здійснюється під час кожного виду проведення пожежно-рятувальних робіт. Надання рятувальниками польської національної пожежно-рятувальної системи першої медичної допомоги особам у стані раптової загрози здоров'ю до прибуття на місце події команди швидкої медичної допомоги збільшує їх шанси на виживання.

Існуючий стан польської національної пожежно-рятувальної системи дозволяє забезпечувати ефективне здійснення цілей рятування всіма ланками рятувальної операції, однак і надалі залишається предметом подальших дискусій для удосконалення.

Водночас, Польський досвід є важливим для українських пожежно-рятувальних підрозділів і переконливо свідчить про необхідність його поглибленого вивчення. Україна може запозичити для себе польський досвід, використавши саме ті положення, які будуть для неї найбільш прийнятними. Все це означає збільшення обсягів завдань, що стоять перед українськими реформаторами системи цивільного захисту.

Список використаних джерел

1. Адамкевіч-Герод Б., Мадовіч Я. Система освіти медичних рятувальників у Польщі. – Режим доступу: <http://emergency.in.ua/component/content/article/13-st2013/84-st-3-8>.
2. Craig A.M., Verbeek P.R., Schwartz B., Evidence-based optimization of urban firefighter first response to emergency medical services 9-1-1 incidents, "Prehosp Emerg Care", Jan-Mar; Vol. 14 Issue 1, 2010, p.p. 109–17.

3. Hu S.C., Kao W.F., Tsai J., Chern C.H., Yen D., Lo H.C., Lee C.H. Analysis of prehospital ALS cases in a rural community, *Zhonghua Yi Xue Za Zhi*, „Taipei”, 1996, Vol. 58 Issue 3, 2014, pp. 171-6.

4. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 marca 2007 roku w sprawie kursu w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070600408>.

5. Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410). – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061911410>.

6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad ekranizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z dnia 3 marca 2011 r.). – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110460239>.

7. Zasady organizacji ratownictwa medycznego w Krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Warszawa, luty 2013 r. – Режим доступу: <http://www.straz.gov.pl>.

8. Dane statystyczne SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. – Режим доступу: <http://www.wim.mil.pl/mwm/1457-lotnicze-pogotowie-ratunkowe-pomoc-przychodzi-z-gry>.

9. Jakubaszko J., Kierunek ratowniczo-medyczny: studia licencjackie pierwszego stopnia, Polskie Towarzystwo Medycyny Ratunkowej. Wrocław, 2007.

УДК 351.862

Подскальна О. А., учений секретар, ІДУЦЗ

СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА ТА УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

В статті аналізуються питання функціонування системи цивільної оборони в Республіці Польща та подальшого українсько-польського співробітництва в контексті європейської інтеграції України, з урахуванням підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підготовки до асоційованого партнерства з Механізмом цивільного захисту.

Ключові слова: *система цивільної оборони, Державна пожежна служба Республіки Польща, українсько-польське співробітництво, механізм цивільного захисту, надзвичайна ситуація, інтеграція в Європейській Союз, управління.*

The article analyzes the functioning of the system of civil protection in the Republic of Poland and further Ukrainian-Polish cooperation in the context of European integration of Ukraine, considering the Association Agreement between

Ukraine and the European Union and preparation for associate partnership with the Civil Protection Mechanism.

Keywords: *system of civil protection, State Fire Service in Poland, Ukrainian-Polish cooperation, civil protection mechanism, emergency (situation), integration into the European Union, management.*

Постановка проблеми. Стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію та поглиблення особливого партнерства з НАТО з урахуванням нових викликів та загроз, що постають перед Україною, зумовлюють необхідність вдосконалення і подальшого розвитку національної системи реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру, державного управління у сфері цивільного захисту.

У цьому контексті Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) проводиться робота з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення керівництва діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, рятувальної справи, техногенної та пожежної безпеки, посилення національної безпеки у сфері оцінки ризиків надзвичайних ситуацій, поглиблення міжнародного співробітництва щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків.

Розробка стратегії реформування державного управління у сфері цивільного захисту також потребує наукового забезпечення, внесення змін до чинного законодавства та прийняття нових нормативно - правових актів, використання досвіду державного управління та функціонування систем цивільного захисту в країнах – членах Європейського Союзу.

В цих та інших питаннях корисним є накопичений досвід роботи на цих напрямках в сусідній з Україною Республіці Польща, яка першою із країн світу визнала незалежність нашої держави у 1991 році та є стратегічним партнером України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Робота державних структур, що відповідають за питання цивільного захисту (цивільної оборони), запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації в інших країнах, зокрема членах Європейського Союзу, на даний час є недостатньо дослідженою.

Основним матеріалом при дослідженні питань функціонування системи цивільної оборони в Республіці Польща стали відповідні акти законодавства з питань цивільної оборони [1, 8–14, 17–18], дослідження польських науковців [7, 15–16, 19–21], інформаційний інтернет – ресурс на офіційних сайтах Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної цивільної оборони Республіки Польща, Міністерства внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща, Державної пожежної служби Республіки Польща [2–5].

Наукова новизна матеріалів статті полягає в тому, що аналізується питання функціонування системи цивільної оборони в Республіці Польща, державного управління, українсько-польського співробітництва в контексті європейської інтеграції України, сучасний стан виконання положень міждержавної угоди в галузі попередження катастроф, стихійного лиха, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків. Це підтверджує актуальність та практичну цінність даної статті.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу функціонування системи цивільної оборони в Республіці Польща, державного управління у цій сфері та українсько-польського співробітництва в контексті євроінтеграції України, оцінки його позитивних моментів та переваг, підготовки України до асоційованого партнерства з Механізмом цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням наближення системи цивільного захисту в Україні до європейських стандартів, співпраці в рамках Механізму цивільного захисту Європейського Союзу та адаптації національного законодавства з цих питань до законодавства Європейського Союзу корисним буде проведений аналіз функціонування системи цивільної оборони в Республіці Польща, враховуючи її членство в Європейському Союзі та НАТО, а також високий рівень українсько-польського співробітництва в контексті євроінтеграції України.

Аналіз польських джерел свідчить, що становлення та розвиток системи цивільної оборони в Республіці Польща, державного управління у цій сфері відбувалися подібно до інших європейських країн.

Нинішня організація цивільної оборони в Республіці Польща регулюється Законом від 21 листопада 1967 року “Про загальний обов’язок захисту Республіки Польща” (далі – Закон) та відповідними адміністративними актами до нього.

Національну цивільну оборону Республіки Польща очолює голова, який призначається Прем’єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ. Головний комендант Державної пожежної служби обіймає посаду заступника голови Національної цивільної оборони.

Розпорядженням Ради Міністрів Республіки Польща від 25 червня 2002 року визначено повноваження голови Національної цивільної оборони, керівників цивільної оборони воєводств, повітів і гмін.

До завдань голови Національної цивільної оборони відносяться: підготовка проектів основних положень і принципів діяльності цивільної оборони; встановлення загальних правил виконання завдань цивільної оборони; координація конкретних заходів і здійснення контролю за виконанням завдань цивільної оборони через органи урядової адміністрації та органи територіального самоврядування. Голова Національної цивільної оборони в межах своєї компетенції видає розпорядження, затверджує інструкції та правила.

Цивільна оборона в Республіці Польща організована відповідно до адміністративного поділу території на 16 воєводств, які поділяються на 308 повітів, що розділені на 2489 гмін, включно з 65 містами, що мають статус повітів. Керівниками місцевих органів цивільної оборони є воєводи, старости, війти та бургомістри (президенти міст).

До сфери дії керівників цивільної оборони воєводств, повітів і гмін належить керівництво та координація підготовки і реалізації заходів цивільної оборони через державні установи, підприємства та інші структури, а також громадські організації, діючі на їх території.

Відповідно до статті 137 Закону до завдань цивільної оборони відносяться: захист населення, підприємств, громадських об'єктів і культурної спадщини, порятунк та надання допомоги людям, які постраждали від воєнних дій; співпраця з метою боротьби зі стихійним лихом, екологічними загрозами, а також ліквідації їх наслідків.

Закон також визначає адміністративні органи, компетентні у справах цивільної оборони; склад і порядок створення формувань цивільної оборони; обов'язки громадян в сфері цивільної оборони (служба цивільної оборони, тренінги з основ цивільного захисту суспільства); тренінги з цивільного захисту для учнів та студентів.

Виконання завдань цивільної оборони покладено на формування цивільної оборони, які створюються розпорядженнями міністра внутрішніх справ, а також за розпорядженнями воєвод, старост, війтів та бургомістрів (президентів міст). Формування цивільної оборони можуть також створюватися роботодавцями.

Точна специфікація завдань цивільної оборони, що включені до Першого Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12.08.1949 р. стосовно захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, підписаного в Женеві 8.06.1977 р., прийнята Республікою Польща 19.09.1991 р.

Упродовж останніх років у структурі цивільної оборони Республіки Польща відбулись зміни, пов'язані зі вступом до ЄС та НАТО.

Одним із важливих елементів цього процесу стало перепідпорядкування цивільної оборони в 1997 році від Міністерства оборони до Міністерства внутрішніх справ. Виникнення широкого кола питань, пов'язаних з кризовим управлінням, спричинило зміни назви відповідних структурних підрозділів в адміністраціях воєводств: з Воєводського інспектората цивільного захисту на Відділ кризового управління, охорони населення і оборонних справ, а потім на Відділ безпеки і кризового управління. Розпочали також діяльність центри кризового управління. Керівництво цивільною обороною здійснюється на рівні гмін, повітів і воєводств через розробку і виконання так званих планів заходів цивільної оборони, які є найважливішою інструкцією для влади у разі виникнення загрози для населення.

Завдання координації заходів щодо захисту критичної інфраструктури

в Республіці Польща покладено на Урядовий центр безпеки (Government Centre for Security) Республіки Польща, який є державною бюджетною організацією, підпорядкованою безпосередньо Прем'єр-міністру, та забезпечує підтримку в питаннях кризового управління Ради Міністрів, Прем'єр-міністра, урядової комісії з кризового управління та міністра внутрішніх справ і виконує функції національного центру управління в кризових ситуаціях. Цим центром було розроблено Національну програму захисту критичної інфраструктури.

Створений відповідно до Закону від 26.04.2007 р. «Про управління в кризових ситуаціях» Урядовий центр безпеки розпочав діяти в II півріччі 2008 р. Організацію і порядок роботи Урядового центру безпеки визначає Прем'єр-міністр окремим розпорядженням. Керівника такого центру призначає Прем'єр-міністр. За поданням керівника Урядового центру безпеки Прем'єр-міністр також призначає та звільняє його заступників.

Важливе місце в системі цивільної оборони Республіки Польща займає Державна пожежна служба Республіки Польща, діяльність якої координується Міністерством внутрішніх справ Республіки Польща.

Державна пожежна служба Республіки Польща є однією з складових Національної пожежно-рятувальної системи, невід'ємною частиною внутрішньої структури безпеки держави. Вона відповідає за проведення профілактики та розпізнавання загроз, досліджень і розробок, реагування на щоденні НС, стихійне лихо (забезпечення гасіння пожеж, реагування на надзвичайні ситуації екологічного та хімічного характеру, порятунок на воді, перша медична допомога, пошук і порятунок в умовах міста тощо).

Підготовку кадрів для Державної пожежної служби Республіки Польща за різними напрямками здійснюють п'ять навчальних закладів: Головна школа пожежної служби у м. Варшава – навчання офіцерського складу; школи аспірантів у містах Краків і Познань – навчання рядового та молодшого начальницького складу; Центральна школа пожежної служби у м. Ченстохова - навчання молодшого начальницького складу, перепідготовка і підвищення кваліфікації особового складу та Підфіцерська школа в м. Бигдощі, яка проводить підфіцерські курси для особового складу кандидатів в офіцери.

За цей час вдалося реалізувати багато масштабних міжнародних навчальних та наукових проектів, які допомогли українським рятувальникам здобути не лише безцінний досвід, а й необхідне сучасне пожежно-рятувальне обладнання.

Між українськими та польськими навчальними закладами розвивається тісна співпраця в напрямках розробки уніфікованих освітніх програм підготовки фахівців для пожежно-рятувальних служб, безпосередньо підготовки фахівців, а також інноваційної діяльності, наукових досліджень з питань цивільного захисту і пожежної безпеки.

Аналіз взаємодії України та Республіки Польща на напрямах цивільного захисту свідчить про високий рівень їх співпраці. Ще в липні

1997 року об'єднаний аварійно-рятувальний загін Дрогобицької окремої мобільної механізованої бригади МНС України, рятувальники з Полтавської спеціалізованої воєнізованої аварійно-рятувальної частини, шляховики, гідротехніки, комунальники та медичні працівники з Львівської області (понад 250 осіб) взяли участь в рятувальній операції на території Республіки Польща, надаючи допомогу Опольському воєводству в боротьбі з катастрофічною повінню та ліквідації її наслідків.

Угоду між Урядом Республіки Польща і Кабінетом Міністрів України про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійного лиха, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків (далі – Угода) підписано у м. Варшава 19 липня 2002 року (ратифіковано 16 січня 2003 року Законом України № 450 - IV).

Вона визначає основні принципи добровільного на основі запиту надання допомоги під час катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, що загрожують життю і здоров'ю людей, майну або довкіллю, та які не можуть бути повністю або швидко локалізовані власними засобами сторони, яка запитує; шляхом направлення аварійно-рятувальних груп або окремих експертів, оснащення, вантажів допомоги або іншим відповідним чином. Надання допомоги включає в себе також рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються під час катастроф, стихійних лих та інших НС.

Угодою також передбачено співробітництво у галузі розвитку методів та заходів щодо збільшення своїх можливостей у попередженні катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, зокрема в таких напрямках: удосконалення системи виявлення катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій та оперативного оповіщення про їхнє наближення або виникнення на території держави однієї з сторін; підготовка до надання допомоги, згідно з цією Угодою; розробка прогнозів, запобігання та ліквідація наслідків катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій (у вигляді обміну практичним досвідом та науково-технічною інформацією), а також підготовка тренувальних заходів для спеціалістів, розробка спеціалізованих програм і курсів, співпраця окремих відповідних навчальних установ або організація спільних навчань; визначення причин катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій; обмін інформацією (подання даних вимірювань) щодо загрози та наслідків катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, які можуть поширитися на територію держави іншої сторони.

На виконання положень Угоди у рамках українсько-польської міжурядової Координаційної ради з питань міжрегіонального співробітництва було утворено українсько-польську Комісію з питань рятування та захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій, засідання якої проведені 15–16 квітня 2013 р. (м. Казімеж – Дольни, Польща), 25–26 червня 2014 р. (м. Яремче Івано-Франківської області), 23 жовтня 2015 р. (м. Чарна, Польща) та 21–22 вересня 2016 р. (м. Рівне). Функціонування Комісії спрямоване на

подальший розвиток дієвої українсько-польської взаємодії в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

Порядок взаємодії підрозділів протипожежної охорони Республіки Польща та Державної служби України з надзвичайних ситуацій під час надання взаємної допомоги з ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків підписано керівниками ДСНС України та Державної пожежної служби Республіки Польща 16 вересня 2014 року в м. Арламові (Республіки Польща). Це стало ще одним кроком у виконанні Угоди та посиленні практичної взаємодії рятувальних служб двох країн. Він визначає діяльність аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України, а також підрозділів протипожежної охорони Республіки Польща під час спільних дій на території держав – сторін Угоди у разі виникнення катастроф, стихійного лиха, інших надзвичайних ситуацій і пожеж та ліквідації їх наслідків.

Польська сторона надала сприяння та підтримку в проходженні у 2014 р. атестації української пошуково-рятувальної команди у системі Міжнародної дорадчої групи ООН з проведення пошуково-рятувальних операцій в умовах міста (ІНСАРАГ). Досягнуто домовленості про проведення спільних навчань з сертифікації польської та української пошуково-рятувальних команд за вимогами ІНСАРАГ у 2018 році.

Упродовж 2014 р. згідно з досягнутими домовленостями для 268 українських рятувальників організовано курси з надання невідкладної медичної допомоги на базі пожежних шкіл у містах Краків, Познань та Ченстохова. Крім того, представники ДСНС України взяли участь у міжнародних науково-практичних конференціях "Взаємодія – основа ефективного рятування" (м. Арламов, 16–17 жовтня 2014 року) та "Безпека кожного дня – принципи, сфери діяльності, учасники" (м. Чарна, 22–23 жовтня 2015 року), що дало можливість розглянути специфіки рятувальних дій відомств різних країн, алгоритми взаємодії під час надзвичайних ситуацій з урахуванням залучення добровільних пожежних об'єднань та органів місцевого самоврядування. Українські рятувальники взяли також участь у спільних навчаннях у сфері гірських пошукових рятувальних робіт (м. Санок, 19–24.05. 2015 р.) та XII міжнародних рятувальних навчаннях "Fenix – 2015" (м. Варшава, 1–3.06.2015 р.).

Польські колеги взяли участь в проведених ДСНС України та Євроатлантичним координаційним центром реагування на катастрофи у 2015 році на території Львівській області спільних міжнародних польових навчаннях з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру "УКРАЇНА – 2015", де на практиці відпрацьовано механізми спільного реагування на надзвичайні ситуації різного характеру.

22.09.2016 р. у м. Рівне підписано План спільних заходів ДСНС України та Державної пожежної служби Республіки Польща з реалізації Угоди на 2017–2018 роки. Реалізуються ряд проектів у рамках програми МЗС Республіки Польща "Польська допомога - 2016" та програми проведення теоретичних і

практичних навчань згідно з проектом “CBRN – хімічні, біологічні, радіологічні і ядерні загрози - транскордонна безпека і співпраця. Частина II”.

Висновки. Подальша розбудова сучасної та потужної системи цивільного захисту в Україні, удосконалення державного управління у цій сфері потребують ще більш тісної співпраці як з відповідними європейськими структурами так і ефективного розвитку співробітництва на двосторонньому рівні, зокрема з Республікою Польща.

Заслужують на подальше вивчення досвід функціонування добровільних пожежних бригад, залучення волонтерів у сфері системи протипожежної охорони та рятувальних дій в горах, профілактики загроз, співробітництва у рамках міжнародних проектів та програм, спрямованих на залучення міжнародної технічної допомоги.

В умовах здійснення децентралізації в Україні корисним стане польський досвід реформування місцевого самоврядування та розподілу повноважень в частині пожежогасіння, рятування та захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій. Ураховуючи розробку в Республіці Польща нового законодавства з метою створення комплексної правової бази у сфері цивільного захисту та кризового управління, зазначене буде корисним під час подальшої імплементації законодавства України до законодавства ЄС.

Поглибленню співробітництва України та Республіки Польща у сфері цивільного захисту сприятиме також Спільна декларація Президента України і Президента Республіки Польща, прийнята у м. Києві 24 серпня 2016 року в день відзначення 25 річниці незалежності України.

Список використаних джерел

1. Закон України від 16.01.2003 № 450 - IV “Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616_029.

2. Інформаційні матеріали щодо функціонування Державної пожежної служби Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.straz.gov.pl>.

3. Інформаційні матеріали щодо функціонування ДСНС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>.

4. Інформаційні матеріали щодо функціонування Міністерства внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mswia.gov.pl>.

5. Інформаційні матеріали щодо функціонування Національної цивільної оборони Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju.

6. Спільна декларація Президента України і Президента Республіки

Польща, прийнята у м. Києві 24 серпня 2016 року в день відзначення 25 річниці незалежності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/spilna-deklaraciya-prezidenta-ukrayini-ta-prezidenta-respubl-37975>.

7. Krynojewski F. Obrona Cywilna Rzeczpospolitej Polskiej. – Warszawa : Difin, 2012.

8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 139, poz. 1131).

9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz.U. 2002.169. 1391).

10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. 1993. 91. 421).

11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U. 2002.850).

12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. 2004.181. 1872).

13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. 2004. 229. 2307).

14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. 2013. 96).

15. Rutkowski C. Sieć bezpieczeństwa. Domeny, relacje, dylematy i szanse. – Warszawa: WSZiP im. Heleny Chodkowskiej, 2009.

16. Ura E., Pieprzny S. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. – Rzeszów : Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2015.

17. USTAWA z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2012.461) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>.

18. USTAWA z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013. 1166) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>.

19. Wojtaszczak K, Materska-Sosnowska A. Bezpieczeństwo Państwa. – Warszawa: Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2009.

20. Wołęjszo J. Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi. – Warszawa. Danmar, 2009.

21. Zięba R., Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, Scholar, Warszawa 2007.

ABSTRACTS

Abdiyeva-Aliyeva G., Doctorate, Azerbaijan National academy of sciences
institute of control systems, Baku

An extended abstract of a paper on the subject of:
"CONSTRUCTING MATHEMATICAL MODELS AND METHODS FOR
SOLVING OF PROBLEMS OF THE EMERGENCY MANAGEMENT"

Problem setting. The national and foreign experience demonstrates that in order to improve the protection measures administration in case of emergency, it is reasonable to use in each high-risk location an automated system ensuring prompt and coordinated problem solving in the hierarchical structure of administration.

Paper objective. The paper objective is the qualitative detailed description of the outlines of effective administration in case of emergency.

Paper main body. The article is devoted to qualitative detailed elaboration of the description of contours of operative management in emergency situations. The parameters that describe behaviour of regional components in examined class of emergency situations are established for each contour. Relations between parameters to threatened, crisis and after crisis periods are concretized also. In result the mathematical models are formed which describe transitions of defeat objects and protection in those or other conditions depending on conditions of resources of protective actions and sources of defeat influences. The functional tasks of each contour are solved on the basis of these models.

Note that the products within the meaning resembles the logical implication, however, it is significantly different in that it can be interpreted as an action. On the basis of the production procedure output in the predicate calculus can be realized. Products can be included in the role frame. As the facts in the product can be used by the results of calculations performed using the formal mathematical models. It allows you to create cash-logic models that combine computing power of formal models with heuristic abilities and professional knowledge of experts, presented in logical and linguistic models. As a result of expanding the range of practically solved problems in the management of emergencies.

Conclusions of the research. The product in its sense resembles logical implication, but it is essentially different because it may be interpreted as an action. Based on the product, it is possible to implement the conclusion procedure in predicate calculus. The product may belong to the role frame. The product may use the results of calculations made with the help of formal mathematical models as the facts.

Alieva P., 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:
"UKRAINE'S INTERNATIONAL SCIENTIFIC COOPERATION DEVELOPMENT CONTROL MECHANISM"

Problem setting. With turning of science into the independent productive force and the main factor of social and economic progress, the objective need in cooperation of the states in this field appeared. Therefore, modern science has not just turned into a relatively mass professional activity, it has become a driving force of development, a necessary precondition for education and for economic prosperity.

Recent research and publications analysis. The analysis of researches in the field of international scientific activity and the mechanisms of its control was studied in the works by V. Budkin, V. Herasymchuk, V. Hrynova, A. Hurzhii, V. Yevtushenko, Yu. Makohon, O. Popov, L. Radziievska, S. Sidenko, and others.

Paper objective. The paper objective is the determination of topicality and support of the state in the process of development of the international cooperation in Ukraine's scientific area.

Paper main body. The international scientific cooperation is maintained at the level of national commissions of international organizations of international standard. Very important is the development of cooperation in the field of science directed at the process of introduction of new methods and mechanisms of state administration of innovation development, including at the national level. In this connection, it is necessary to consider the changes in the innovation policy of the most developed countries, and to adopt the best practices. The orientation of the state at the solution of this task is focused on the conclusion of bilateral and multi-lateral international agreements stimulating scientific and technical cooperation, as well as the innocational one, which is the priority direction of development of science and the elimination of barriers hampering the activation of international cooperation, including the simplification of conditions for the issue of entrance visas for foreign researchers, the recognition of foreign scientific degrees, the elimination of customs barriers hampering the transportation of the necessary research equipment, samples and expendable materials.

Conclusions of the research. The international cooperation in the field of science and technology increases constantly in the modern world. Under the conditions of global competition, it is possible to implement big innovation projects and advance their results in many cases only within transnational scientific and production relations. The development of international cooperation is one of the main priorities of the state policy of Ukraine.

The implementation of scientific programmes, the creation of new technologies, the carrying out of studies in the area of basic researches as a government work, as well as all forms of its economical activity are based on the comprehensively developed legal regulations. Long-term programmes in the field of scientific international cooperation lead to the great amount of financial and other material resources of the state, as well as the long-term detailed planning and programming of production.

Andreyev S., 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 TERMS AND CONCEPTS OF "CIVIL DEFENCE" AND "CIVIL PROTECTION": ETYMOLOGICAL AND LOGICAL-SEMANTIC ASPECTS"

Problem setting. Currently the developed foreign states, as well as post-Soviet Union countries have different basic terms for a system of measures to prevent and respond to emergency situations of different nature, "civil protection", "civil defence", "protection of the population and territories from emergency situations" and other synonyms. These terms and concepts have an essential ideological and methodological significance for the functioning and development of the respective branches in the national states.

Recent research and publications analysis. The issues of conceptual and terminological framework in the field of civil defence, protection of population and territories from emergency situations were studied in the works of such scientists as: Ye. Zherdev, L. Zhukova, V. Vladimirov, Yu. Vorobyov, I. Shpilevoy, N. Klimenko, A. Kostrov, S. Kucherenko, S. Mosov, V. Panteleev, V. Perevoshchikov, A. Tkacheva, G. Fedulov, O. Frolov, etc.

However, it must be admitted that today the majority of the conceptual approaches to the interpretation of terms and concepts "civil protection" and "civil defence" are outdated and don't fully reflect the reality.

Paper objective is to undertake an etymological and logical-semantic analysis of the terms "civil defence" and "civil protection" in the context of the determination of one of them as a primary and prioritized in current conditions for designation the complex of measures planned and implemented by the government to protect the population, territories and other objects from from emergencies of various kinds.

Paper main body. In the East Slavic group of languages, as contrasted, for example, with the English language, the meaning of the word "defence" differs significantly from the semantic meaning of the word "protection". The literal meaning of the word "protection" – "behind the shield", i.e., passive protection of citizens, waiting for such a protection from the sovereign, while the term "defence" suggests an active subjective participation of the population to be protected from the attacks of enemies and from other threats, that is, is the active form of protection. Consequently, the term "civil defence" carries a fundamentally different, a higher meaning than the neoliberal notional symbol – "civil protection".

The use of the term "civil defence" to refer the complex of measures to protect the population, territories and other objects from natural disasters, catastrophes and other types of emergencies that can occur in peacetime, is absolutely justified, because, recently, as experts note, the initiation of natural disasters and technogenic emergencies often has a man-made character.

The military and armed conflicts in the recent world history in Iraq, Afghanistan, Yugoslavia, Chechnya, Yemen, Libya, Syria, in the east of Ukraine proved demonstratively what kind of results can bring erroneous cyclical idealistic concepts and theories about demilitarization of civil defence and reorienting of these systems to perform humanitarian tasks under conditions of emergency situations in peacetime.

The protection by the citizens of their sovereign right to the territory and the right to life in this territory, as well as the implementation of measures to combat emergency situations of man-made, natural and socio-political character should be performed within the framework of civil defence activities, not civil protection, but, certainly, nowadays it should be a system of qualitatively new type.

Conclusions of the research. In the current global conditions, to define the complex of measures that are planned and implemented by the government to combat emergency situations of peace and war time, it is advisable to use the term “civil protection”, which is more adequate to the present geopolitical reality, as well as the nature of current threats and challenges in natural, man-made, military and social spheres of society vital activity.

Andronov V., Doctor of engineering, Prof., Prorector for research – Head of research and development centre, Colonel of civil protection service, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Glukha V., PhD in public administration, researcher, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF STATE
ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE: MAIN DIRECTIONS"

Problem setting. Ukraine is a social state, the policy of which is directed at the creation of conditions, which provide decent life and free development of a person. The guarantee of human right to decent life is one of the most important and main tasks of the state policy. Life and health of people is recognized as the highest value, that is why it is necessary to provide the protection of this right by all means and ways of state influence. The protection of human life and health is impossible without the creation and guarantee of favourable living environment understood, first of all, as human environment.

Recent research and publications analysis. The condition, the prospects of development and the peculiarities of implementation of the state environmental policy of Ukraine were the subject of researches carried out by many scientists, including O. Balatskyi, I. Bystriakov, W. Berens, O. Veklych, O. Datsii, I. Drahan, H. Daly, O. Lazor, O. Mordvynov, A. Nicholas, R. Perman, and others.

Paper objective. The paper objective is the determination of main direc-

tions of the state policy in the field of environmental protection and nature management, which require constant improvement and compliance with the present.

Paper main body. The state is the most important institute for planning and implementing environmental policy. The changes in the environmental policy and the increase of expenditures on environmental security are connected with the appearance and increase of ecological problems. The governments are forced to modify their attitude to the problems in the field of environmental security. Value guidelines on environmental protection and nature management are not limited only to the nature protection and the resource saving.

In the field of environmental security that includes legal fundamentals and control mechanisms including the economic and financial instruments, it is necessary to carry out the purposeful work on the further improvement of the methods of ecological and economic forecasting, formation and implementation of the nature conservation programmes and measures. The significant development is needed by the practice of motivation of the investment activity in the field of environmental security and nature management, including the issue of the use of economic instruments with the purpose of faster implementation of the best existing technologies, and the use of progressive organizational forms of solution of the priority environmental problems.

Conclusions of the research. The state environmental policy of Ukraine is a new phenomenon that needs a thorough development. It is implemented through the system of state authorities carrying out administration in the field of environmental protection and nature management. That is why, one of the main directions of the state environmental policy was and remains the improvement of the whole system of state administration in this field of governmental regulation.

Barylo O., PhD in technical sciences, senior research worker, senior research worker of the research Department, Institute of public administration in the sphere of civil protection, Kyiv,

Poteriayko S., PhD in military science, associate professor, senior research worker of the research Department, Institute of public administration in the sphere of civil protection, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EMERGENCIES"

Problem setting. Effectiveness of the measures against emergencies doesn't always meet the present time requirements as practical experience of the governing bodies and civil protection forces affirms. Generally the causes for the state of things is lack of experience and poor basic knowledge at times that governing bodies have.

The issue was revealed which essence consists in contradiction between the in-

creasing number of tasks and their complication that a manager has to implement in emergencies on the one hand, and inadequate level of his professional competence in the most rational choice of working methods in specific emergency on the other hand.

Recent research and publication analysis. Problem issue related to the operation of public administration mechanism has been in the centre of scientific interests. In the previous scientific works:

- the ways of improving the effectiveness of governing bodies performance through evaluation methods of measures expenses and their consideration when taking decisions are determined;

- the algorithmic model of the administration process and some ways of solving the problem of rational sequence and content of governing body manager's job in emergencies to provide reasoned decisions are worked out;

- evaluation method of governing bodies' operating efficiency in emergency elimination of global nature is suggested;

- the issue of organization of public administration in case of emergency occurrence and elimination of the consequences at the state and regional levels is observed;

- the matter of interaction of governing bodies and their forces during emergency elimination is specified; the new structure of the interaction plan and scheme is proposed.

However, the areas of organizational mechanism improvement in public administration are not enough studied, especially the issues of scientific substantiation of manager's methods of work during particular emergency and determination of the most efficient method to provide task implementation.

Paper objective: to investigate scientific approaches to the areas of improvement of organizational mechanism of public administration operating during the governing body manager's performance by the specific method.

Paper main body. The results of calculations affirm that the most efficient methods of manager's work while implementing the complicated tasks in emergencies are parallel and situational ones.

Conclusions of the research. One of the directions of improvement of organizational mechanism of public administration proposed in the article is a situational method of manager's work.

Bezzubko L., doctor in public administration, full professor, full professor of the organizations' management, Donbas national academy of civil engineering and architecture, Kramatorsk

Bezzubko B., competitor, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"IMPROVING FINANCIAL MECHANISM OF THE UNITED TERRITORIAL
COMMUNITIES"

Problem setting. The local budget of governments are the main source of funding for programs for social and economic development of local communities. They accumulate 70% of the total financial resources of local communities.

Recent research and publications analysis. The study of theoretical and applied aspects of the financial basis of local communities were held in the works of I. Alekseenko, E. Balatskiy, I. Lunin, V. Fedosov and others. The scientific work about financial mechanism of the activities of local communities in modern conditions of centralization and administrative reforms are just beginning to be created.

Paper objective. The article aims to justify the need to improve the financial mechanism of the combined local communities in the implementation of the decentralization of state power.

Paper main body. The Budget Code of Ukraine provides:

1. Increasing budget and financial autonomy of local budgets.
2. Encouraging communities to unite and form capable of communities through the mechanism of transfer budgets combined communities on direct relations with the state budget, empowering communities such powers.
3. Expanding the revenue base of local budgets.
4. Decentralization of spending powers to the socio-cultural field and a clear division of competences.
5. The introduction of new types of transfers (basic allowance, education subvention, grants for training labor, medical subsidy, subvention for providing medical management of certain state programs and comprehensive measures programmatic, Reversible subsidy).

Description of the financial basis of local self-government basis has been made on the example of community budgets Dobropolye Donetsk region.

Conclusions of the research. As a result of the introduction of administrative-territorial reform will strengthen the financial basis of local government expenditure and separation of powers of local government. The benefits odecentralization must provide the following consequences: sufficient autonomy of local governments in determining the size and structure of expenditures of local budgets; sufficient administrative and financial capacity of local authorities to properly perform their functions. This process should take place gradually, taking into account the socio-political and economic conditions, preservation of balancing the budget system as a whole.

Borodin A., post-graduate student, Department of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"SOCIO-CULTURAL SPHERE AS AN OBJECT OF GOVERNMENTAL
REGULATION"

Problem setting. The formation of socially oriented market economy on the one hand, and the enhancement of human resources as the main factor of social development, on the other, considerably raise the question about the effective functioning and development of socio-cultural sphere of contemporary society.

Objective characteristics of the social and cultural sphere as a complex socio-economic organism is not possible without scientifically based systematic approach to its analysis. This means the need for a comprehensive study of the problem, a disclosure of its constituent elements, identifying a close relationship between them, and the dialectical interaction with the external environment, with other branches of the social and material sectors of the national economy as a whole.

Recent research and publications analysis. The study of theoretical and applied problems of state regulation of the socio-cultural sphere in the contemporary literature devoted to the works of such scientists. V. Horovyy, A. Dyehtyar, O. Dyehtyar, M. Korets'kyy, O. Datsiy, V. Malynovs'kyy, N. Mel'nychenko, N. Mel'tyukhova, Yu. Petrushenko, V. Popyk, H. Odintsova, O. Onyshchenko, Yu. Shyshova. These publications elaborate General issues of state regulation of the socio-cultural sphere: management goals, management principles, management methods, management efficiency. However, there are many theoretical and practical topics remain insufficiently disclosed terms of comprehensiveness and consistency that gives grounds to assert the relevance of this study.

Paper objective – to study the socio-cultural sphere as an object of state regulation. Definition of the main functions of socio-cultural sphere, subjects and the nature of its government regulation, and to propose ways of improving the process.

Paper main body. In the system of social reproduction socio-cultural sphere as a specific subsystem of the economy performs multifaceted functions. It is the production and consumption of different services and spiritual benefits associated with the need for health education to meet the cultural needs of man, the creation of housing and other conditions for life and activity of the population. In conjunction tasks, this feature is aimed at providing expanded reproduction of labor and the formation of its new quality. The most General indicator of social infrastructure development is the growth of paid services to the population and the complexity of its structure.

Conclusions of the research. In the result of the study it can be noted that state regulation of the socio-cultural sphere by the bodies of state authorities of the state unit of society. However, must agree with the opinion of foreign and domestic scientists that the function of stakeholder management at the highest hierarchical level in connection with decentralization in the field of culture should not be administering, and coordinating.

Changes in the socio-cultural sphere at the present stage objectively requires a transition from Directive management to flexible management of cultural processes, the creation of a decentralized management system, most democratic at its core, with the active participation of the population in resolving the most important issues of public life. State regulation of the socio-cultural sphere will be effective if the subject of management, projected future problems and decisions

on reduction of intensity, reduction of social risks. At the same time, resources are spent on satisfaction of public requirements, are returned in the form of social activity of the population. As a result of high social efficiency of state regulation acts as a catalyst for effective economic development.

Colenov O., PhD in public administration, senior lecturer of the department of fire and rescue training, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"THE MODERN STATE LEGAL SUPPORT OF STATE ENVIRONMENTAL
POLICY UKRAINE"

Problem setting. The problem of the environmental protection and the guarantee of the high level of environmental safety is the factor, under the influence of which more and more countries form and implement the nationwide and territorial policy.

Recent research and publications analysis. Theoretical and methodological problems of the state environmental policy were studied by V.Andronov, O. Veklych, I. Drahan and others.

Paper objective. The determination of the role and the place of foreign tools of the state environmental policy is currently short of consistency. That is why the complex research of the best foreign practices in this direction is the objective of our article.

Paper main body. The problem of the guarantee of the environmental safety is a global one. The developed countries have developed the tools of the state environmental administration, which provides for the use of ecology-oriented methods and measures of the state administration. They include the following: adoption of the laws directed at the environmental protection; introduction of the system of stimulation of enterprises to observe the legislative regulation (tax remissions and purpose loans); encouragement to observe environmental legislation with the help of environmental audit and environmental insurance; introduction of ecological certificates for products, etc. Among the indicated tools, the key place belongs to the international standards.

Conclusions of the research. It was determined that the construction of the green ecological economics should become the strategy of the development of any country of the world, including Ukraine.

Degtyar A. O., doctor in public administration, full professor, head of the chair of management and administration,

Kharkiv state academy of culture, Kharkiv,

Bubliy M., 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:
"THE KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEM AS THE FACTOR OF IN-
CREASE OF COMPETITIVENESS OF THE ORGANIZATION"

Problem setting. The processes of globalization, information society, and the impact of the financial crisis has led to the fact that competition between businesses has reached a totally different level of quality. In order to meet the new requirements of the market, organization must have a unique competitive edge, providing leadership in the competitive struggle. It knowledge is this unique advantage that affect the competitiveness of the individual, business entity, society and the economy as a whole.

Recent research and publications analysis. The issue of knowledge management in organizations and enterprises, subject of many scientific papers, both domestic and foreign. The development of the theoretical foundations of knowledge management in organizations engaged in such researchers, L. Batenko, U. Huzar, I. B. Karlson, Kalenyuk, M. Kastells, B. Mil'ner, A. Nalyvayko.

Paying tribute to their scientific developments on this issue, it should be noted that in studies of Ukrainian and foreign specialists reveals the theoretical and practical results in the field of study of knowledge management as factor of increase of competitiveness of the organization, however, existing views, methodological approaches require revision in the framework of the system paradigm in relation to the domestic conditions, which explains the relevance of the research topic.

Paper objective is development of theoretical aspects of knowledge management as factor of increase of competitiveness of the organization, definition of functions, structure and stages of implementation of a knowledge management system, as well as providing suggestions for improving the process.

Paper main body. Being the products of intellectual labor, knowledge are objects of intellectual property relations, which are fixed in the "bundles" property transactions. In the system of modern market economy knowledge is a specific product, in competitiveness increasingly depends on the stability of the economic status of individual agents, firms and their associations, cities and regions, countries and their unions. Creating, sharing and commercialization of knowledge associated with the appearance of heterarchic forms of coordination of research and innovation, based on reputation and trust. On the basis of expanded reproduction of socially necessary knowledge, the change of mode of production that determines the transition to the new management mechanism, the key role played by intellectual capital.

Conclusions of the research. Currently a great number of studies on knowledge management of the organization, but has not developed a comprehensive approach to building a knowledge management system and assessment of efficiency of its functioning. The difficulty lies in the fact that the process of knowledge management is multifaceted, in addition to economic factors it is strongly

influenced by social, legal, technological factors.

In addition, it is difficult to define criteria of efficiency of the system. For the effective functioning of the knowledge management system of the organization's intellectual assets should be involved in economic turnover, that is, there must be provided the process of commercialization of knowledge.

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:
"WESTERN EUROPEAN PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND
REGULATION OF THE INSURANCE MARKET"

Problem setting. In all European countries, security is a strategic sector of the economy. Volume and timing provisions, which placed funds, insurance companies convert most powerful financial lending institutions. With its activities are concentrated in the hands of enormous financial power.

Recent research and publications analysis. In literature are numerous attempts to formulate theoretical determination of the nature and content organization and regulation of the insurance market in Western Europe, including authors such as N. Adamchuk, A. Hvozdenko, L. Gorbach, E. Grebenshchikov, G. Roik others.

Paper objective. The purpose of this article is to identify the problems and prospects of development of processes and regulation of the insurance market in Western Europe. To achieve this goal were as follows: to analyze the process of organization and regulation of the insurance market in Western Europe; identify the particular relationship of insurance and government regulation; clarify the principles under which the system operates general insurance services in the West. Insurance operations, as well as the continental model, to be licensed, but the supervision of insurers by public bodies and relatively weak control applies mainly to the financial condition of insurers.

Paper main body. Insurance activities in the West has more than 300 years. It began with the development of insurance against fires after the great fire of London in 1666 and the creation of " coffee house of Edward Lloyd " in 1668. However, most of the laws that regulate the activities of insurance companies was made recently.

Let us consider the German insurance market, characterized by dynamic development. The annual increase in the volume of insurance payments in Germany is 10%. Personal insurance in the structure of the national insurance market is 37%. Health insurance, which uses slightly less popular than in other Western

European countries is about 12% of the total volume of insurance payments. Property insurance covers 51% of the national insurance market in Germany. In Austria in 1966 operates a national fund disaster funds which are used to recover the national economy losses from natural disasters (heavy rains, landslides, etc.). In addition, the national and regional levels offset of premiums.

Conclusions of the research. So insurance in Europe is part of the international insurance market. It is an important sector of national economies , providing redistribution of 8.12 % of gross national product. The accumulated funds through insurance is a source of large investments. Financial flows of insurance companies mostly focused on servicing domestic debt. State regulation of the insurance market in Europe is mainly aimed at control of the financial side of insurance companies.

Dreval Yu., Sc.D. in public administration, Professor of the Department of occupational, technogenic and environmental safety,
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,
Sharovatova O., Ph.D., associate professor of the Department of occupational, technogenic and environmental safety,
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"THE ILO GLOBAL REPORTS AS A FACTOR OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH"

Problem setting. The Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) established a solid foundation for the development of modern policy frameworks used by the International Labour Organization in present. Therefore, the global reports have a great value and, formally, their content just requires meeting one of the principles stated in the 1998 Declaration. In particular, those principles include freedom of association and effective recognition of the right to conduct collective bargaining; elimination of all forms of forced or compulsory labour; actual prohibition of child labour; elimination of discrimination in the field of employment and occupation.

Recent research and publications analysis. Although the ILO global reports had not yet become the subject of special studies, there is a noticeable monograph "Fundamental labour rights: international standards and labour law in Ukraine" by Y. Krasnov, which proposes substantial, yet too brief, analysis of some of the reports.

Paper objective. The purpose of the global reports is to determine the status of implementation of each category of fundamental principles and rights at work during the previous four-year period, as well as evaluate the effectiveness of the ILO on this basis and develop a further action plan, which is relevant to the range of social and labour relations.

Paper main body. Subject field of the study covers the following four global reports (2002–2005).

The main thesis of the global report “A future without child labour” (2002) is that child labour prevents the children development and deprives them of livelihood in the future. It outlines all kinds and consequences of child labour and proposes a mechanism to eliminate or at least reduce the extent of this phenomenon.

According to ILO estimates, described in the global report “Time for equality at work” (2003), all kinds of discrimination in the workplace can be characterized by a single common feature – unequal treatment of people due to their original characteristics, such as race, skin color or sex, which subsequently leads to inadequate employment opportunities. The report identifies main directions in the fight against discrimination in the workplace.

The global report “Organizing for social justice” (2004) emphasizes that the right to freedom of associations and the effective recognition of the right to collective bargaining play a twofold role: it’s both a fundamental human right at work, and an important element of economic, social and political processes. The report defines the main directions to improve identified social and labour relations.

The global report “A global alliance against forced labour” (2005) provides a definition of forced labour, which includes two essential parts: the job is done under the threat of punishment and the job is done compulsorily. Therefore, forced labour differs from low wages or poor working conditions, as well as harmful or dangerous working environments. This report inspects the experience from implementation of the Special Action Programme to Combat Forced Labour. The document defines a set of measures to achieve a specific mechanism to combat forced labour.

Conclusions of the research. Therefore, the ILO global reports represent an important resource for the implementation and improvement of public safety management in the field of occupational safety and health. In these reports, the basic principles and rights at work defined in the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, are detailed and developed.

Dudka O., applicant, Academy of municipal administration, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"FORMATION OF INFORMATION STATE REGULATION OF THE
AGRICULTURAL SECTOR"

Problem setting. Function forecasting aimed at reducing uncertainty functioning control system in the future, with the spread of this function is not limited to internal parameters of the agricultural sector, but also extends to key indicators of the environment. Thus, directly or indirectly forecasting should cover almost all management activities.

Recent research and publication analysis. Many scientists (O. Borodina,

M. Latynin, T. Ostashko, and others) believe false prediction selection function as an independent and tend to identify it with scheduling, in fact it is closely related to other functions (control, analysis, planning, etc.) and with the associated feasibility of using forecasting methods in the implementation of other functions most functions of analysis and planning.

Paper objective. The paper examined the conceptual provisions establishing a system of information support of state regulation of agrarian sector of economy, as well as functions that should solve the new system.

Paper main body. To successfully implement the functions of stimulating a number of techniques and approaches: administrative, moral, economic, psychological. As history shows, the most unproductive labor organization is based on coercion. Severe direction of stimulation and motivation of the rural population. Among the important factors of motivation to work rural workers include social infrastructure in rural areas, which today yields much similar in the industrial sector. In this regard, in the first place are the issues of quality education and health services in rural areas. Social welfare directly creates conditions for the employee's interest in the results of their work, creative approach to the changing situation of the agricultural production.

Thus, the implementation of incentive and motivation functions in the agricultural sector should wear purposeful, systematic, permanent nature of binding into account the characteristics of agriculture, regional conditions and local traditions.

Conclusion of the research. So, from the above analysis it is evident that the continued efficient management of the agricultural sector is seen in the active formation and use of information support of state regulation of the agricultural sector. For this purpose the paper examined the conceptual provisions for such a system and functions that must be created to solve the system.

Dziundziuk B., post-graduate student of Social and Humanitarian Chair,
KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"FOREIGN EXPERIENCE OF CITIZEN-AUTHORITY INTERACTION IN
THE CONTEXT OF INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT"

Problem setting. A distinctive feature of citizen-authority interaction in an information society is the use of information and communication technologies (ICT) during such interaction. The process of ICT implementation in public administration is almost always connected with e-government implementation.

Recent research and publication analysis. An adaptation of foreign experience in the field of e-government is very important today in Ukraine. It is explored by researchers from different science areas: public administration, management, economics and information technology. The research on citizen-

authority interaction is suggested in the works of scholars such as S. Balabanov, A. Balashova, V. Bebig, S. Black, M. Haig, V. Hokovenko, P. Wilby.

Paper objective. To analyze and summarize foreign practices of citizen-authority interaction in the context of e-government.

Paper main body. There are three basic models of e-government: continental European (Western, Central and Eastern Europe); Anglo-American (US, Canada, UK); Asian (South Korea, Singapore).

Continental European e-government model is characterized by: presence of supranational institutions, the recommendations of which are obligatory for all countries of the European Union; high degree of European countries integration; strict laws regulating information relations and information flows circulating in the European information space.

Anglo-American model of e-government is based on the following principles: client-oriented public services provision; exclusion of redundant government bodies' functions; development of transactions; development of official statistic information services on the Internet; effective use of social media in public administration.

Asian model of e-government is based on informatization of social areas – cultural, educational, health care, as well as on setting up of electronic communication mechanisms. Asian countries try to reduce a state machine through the use of ICT. They focus on growth of national research and ICT infrastructure, create favorable conditions for the development of electronic commerce. Web-sites of government bodies are integrated into a single information space.

Conclusions of the research. In spite of great diversity of e-government models, its implementation provides solutions to common problems: organization of electronic document flow within government bodies; conversion of citizen-authority interaction into an electronic form; using the Internet to organize and establish interactive communication with citizens; formation of political communication between citizens and authorities, which helps to control functioning of the authorities in the process of decision-making and during implementation of decisions. Practical implementation of these tasks allows authorities not only to get feedback according to their decisions from public, but also effectively implement an idea of conscious participation and active involvement of citizens in solving the most important problems of society.

Handziuk K., post-graduate student, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"THE INFORMATION POLICY OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS OF
KHERSON REGION IN THE CONDITIONS OF RUSSIAN AGGRESSION:
PRESENT SITUATION AND WAYS OF IMPROVEMENT"

Problem setting. The relevance of the article appears due to the fact that the information state policy is formed and implemented without regard to regional peculiarities.

Recent research and publications analysis. It was identified that Kherson oblast` is a paramount region in the Ukrainian information environment. Since the beginning of occupation of Crimea the Kherson region requires special approaches. Because of the existence of the administrative border with the temporarily occupied Crimea mechanisms of implementation of state policy and the latest communicative approaches examine in their articles G. Pocheptsov, M. Yizha, M. Senchenko, U. Nesteriak.

Paper objective. The article aims to analyse the current situation with readiness of Kherson regional state administration in particular to resist information security threats and proposes mechanisms to reduce the negative impact in the context of hybrid warfare.

Paper main body. It was proposed that state administration in Kherson region has to include:

- network for collection and dissemination of information;
- involving of experts from cooperation between all stakeholders and interested parties;
- mapping of potential conflicts and social relations;
- creating an analytic center from produce recommendations for government institutions which making decisions in conditions of risk ect.

Conclusions of the research. The article discusses the features of information policy of public authorities in the Kherson region in the period from 2014 to 2016, the necessity of urgent response to the challenges of hybrid warfare in a particular region.

Gaydu A., post-graduate student, Petro Mohyla Black Sea state university, Nikolaev

An extended abstract of a paper on the subject of:
"GOVERNMENT PRIORITIES OF MARITIME ECONOMY OF UKRAINE:
SCIENTIFIC REVIEW EXISTING AND HIDDEN POSSIBILITIES"

Problem setting. It is determined that the complex of forces and means of the state, aimed at achieving the strategic objectives of the Marine Doctrine of Ukraine, the total capabilities of all national subjects of sea industrial complex constitute maritime potential of Ukraine.

Recent research and publications analysis. The research on national priorities marine is suggested in the works of scholars such as K. Ilnitskiy, A. Kotlubay, I. Poznanska and others.

Paper objective. The article outlines national marine priorities of Ukraine and presents a retrospective analysis of marine activities in Ukraine.

Paper main body. It is proved that stable trend of increasing foreign economic relations with Western Europe and other world countries opens new horizons of economic growth in Ukraine through rehabilitation and development of its own sea industrial complex. The possibility of recovery of potential of the sectors of sea industrial complex is proved.

It is substantiated that there is a need in in-depth study and economic elaboration of the following priorities in order to solve a large number of accumulated problems in sectors of mutual economic interests of the state and in areas of business: to increase the investment attractiveness and to attract financial and industrial groups; to modernize the infrastructure; to implement the large-scale cooperation and the resource-saving approach to exploitation of a unique natural resource base; to involve maximally human and scientific potential.

Conclusions of the research. It is noted that Ukraine has already functioning the Interagency Coordinating Council for Marine Research, based on the Ministry of Education and Science of Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine. However, it is not enough to launch breakthrough development strategy of sea industrial complex.

Given objectives and functional purpose of sea industrial complex, the formation of its functional-component structure actualizes the need to create the profiled institutional body of state administration and to develop a long-term program for the development of this complex.

Gubenko A., researcher of educational, scientific and production center at National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"AREAS OF IMPROVEMENT OF STATE MECHANISMS FOR
IMPLEMENTING CORRECTIVE AND EDUCATIONAL TECHNOLOGIES"

Problem setting. In connection with importance of the formation of higher educational establishments graduates an understanding of the priority technological perfection and innovation activity of the country in each of the sectors of professional activity, public administration process of developing educational and educational technology plays role of laboratory for the development of the students' ability to accept new positive solutions, the formation and the ability to put forward ideas and defend their positions, conduct various educational training staff, design and implement conceptual investment program aimed at training and retraining of personnel management industry, education needs self-improvement and self-realization.

Recent research and publications analysis. System-comparative analysis of the literature of the subject has shown that issues related to the development

and improvement of innovative mechanisms of state control of education and educational sphere in high school, is poorly understood and require further clarification and justification. Definite scientific and practical interest in terms of understanding the place and role of education in the educational process are philosophical and cultural ideas contained in the works.

The research show that higher education involves the acquisition of a graduate of a certain level of independence, in which a student can develop according to the needs and motives of his inner world, set goals, develop principles and methods to achieve this goal. Comparative analysis of the works of these and other scientists revealed the contradictions inherent in the organization of educational process in high school, to clarify the boundary conditions and means of overcoming them and thus identify the problem research.

Paper objective. To analyze areas of improving public mechanisms for implementing corrective and educational technologies.

Paper main body. Creating promotional and educational mechanism of economic potential of its constituent elements according to the measure of their importance, the scientists thus open field to understand the search and creative enrichment participants of the educational process as an important factor in intellectual education of students and faculty members from the introduction of innovative and academic education and educational technology in higher educational establishments. In the process of understanding this problem, the student is in the educational environment in which the idea of patriotism and wish fulfillment is not imposed from the outside "teacher", "supervisor", "manager" and is a natural process of creative thinking each of the tasks in comparing and contrasting.

Conclusions of the research. Thus, it should be noted that it is important also formation of students' skills in drafting an effective model professional "in their understanding" and thus determine the immediate and future challenges fulfillment in life; characterize the personal qualities of cooperation, realize preserve their image, company image, the image of the country he represents.

Kireev D., post-graduate student,
Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"IMPROVING THE MECHANISMS OF THE DEVELOPMENT OF THE
INFORMATION ECONOMY IN UKRAINE"

Problem setting. The analysis basic constituents and structure of mechanism of state administration in the context of the information economy in Ukraine. The author proposes ways to improve mechanisms for the development of the information economy.

Recent research and publications analysis. Mechanisms for implementing

the state policy highlighted in the works of leading domestic and foreign scientists. It V. Averyanov, G. Atamanchuk, P. Egorov, A. Kovalyuk, O. Korotych, Y. Lysenko, B. Malinowski, R. Rudnytska. Information economy examined A. Chukhno, L. Miller, B. Mizyuk, B. Novikov, V. Muntiyana, A. Maslov, N. Apatova, L. Fedulova, E. Nikolaev, V. Seminozhenko.

Paper objective. There is the need to determine scientifically based regulatory and legal aspects of state regulation.

Paper main body. Development of modern Information and Communication Technologies and increase in the amount of information are the main determinants of modern economics. Since the intellectual services and high-tech products are the main products of information economy, information and knowledge are now the most valuable. Developed countries are aware of the need for new approaches to their development and realize the benefits of the information economy. They direct significant financial investment in research and development, including the funds of businesses.

The system of economic management in Ukraine is in the process of change now. On the one hand, this requires improving the mechanism of state governance in economics in general, and in information economy in particular. Fundamentally new approaches to the forms and methods of management need to be developed.

On the other hand, organizational and economic structure of entities in the field of information economy in the context of globalization and innovative development no longer meets current objective needs of Ukrainian society. There is a need to create an effective public information support.

Now in Ukraine the market of information products and services is under formation. The main components of the market of information products are the following: technical and technological (modern information equipment, powerful computers, advanced computer network and corresponding information processing technology, that enables operation in the global computer network Internet, search for information, customers, products, technology of hypertext environment, e-mail); regulatory (legislative background, regulating information market); organizational (elements of state regulation for cooperation between producers and distributors of information products and services).

Mechanisms of development of the information economy in Ukraine should be viewed as mechanisms of state governance (practical measures, tools, instruments, incentives from the state) and private mechanisms (competition and partnership).

Conclusions of the research. The implementation of state policy of development of the information economy in the context of Ukraine's integration into world markets, global society, creating conditions for deepening and expanding relations with the world and European information space actualizes the necessity for scientific and analytical support of these processes and improving the mechanisms for implementing of the state policies to manage the development of the information economy. Required: common principles and common rules of interaction of information activities. The balance of government regulation and self-regulation of markets information. Terms secure information interaction of the

state, citizens and organizations. The same right of access to public information resources. Legal equality. The balance of interests of the state and the international community. Keeping information sovereignty of Ukraine. The fight against piracy in the field of information technology.

Kovalchuk V., doctor of public administration, associate professor, head of the chair of management and business, Kharkiv educational and scientific institute of SHEI "Banking University", Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"NOVATIONS IN THE LEGAL SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL SAFETY OF UKRAINE"

Problem setting. Perfection of the legal support contributes to the solution of issues on relations settlement in the environmental field, the application of operational, incentive and coercive measures to legal entities and individuals in the use of natural resources.

Recent research and publication analysis. Foreign and domestic scientists are paying considerable attention to the problems of public administration in the sphere of environmental safety, formation and implementation of modern mechanisms of state environmental policy, the resolution of the international aspects of natural resource management in the context of globalization. However, the implementation of environmental policy requires effective functioning of appropriate legislation aimed at achieving national priorities. The implementation of these tasks is hampered by the lack of a unified system of legal regulation.

Paper objective. The aim of the article is to justify the peculiarities and trends of development of legal and regulatory support of public administration in the sphere of environmental safety of Ukraine and on this basis to define the prospects and develop the proposals for its improvement.

Paper main body. It is established that Ukraine has formed the basis of government environmental policy and specific long-term development strategy in the environmental field. The monitoring of the existing legal framework proves the inconsistency of legislative acts which regulate this sphere. Therefore, it is impossible to talk about existence of a uniform system of normative and regulatory support of public administration in the sphere of environmental safety.

Overall, the research, monitoring and improvement of the existing legislation framework concerning the environment protection is appropriate to be pursued through the development and approval of the standards in the field of environment and natural resources management and complex ecological and economic factors on the implementation of the state control of environment, activities of economic structures.

As the main ways of improvement of normative and regulatory support of

public administration in the field of environmental safety the following is proposed: harmonization of environmental legislation of Ukraine with the Constitution of Ukraine as well as with the sources of *acquis communautaire* ("the common heritage of the community"); an approximation to the respective EU directives. A separate area is dedicated to the codification of environmental legislation in the form of adoption of a comprehensive legislative act. Besides, the author believes, that such an important direction of the state environmental policy as regionalization requires additional attention.

Conclusion of the research. The study confirms that in determining the issues of environmental policy as an object of legal regulation, the issue of the detailed scientific study of the basic aspects of the citizens' rights for environmental safety becomes urgent.

The following measures of normative regulation in the process of implementation of environmental safety should be specified: the development of standards in the field of environmental safety, justification of the standards of environmentally safe and limits of environmentally hazardous activities; zoning of the ecologically dangerous territories, etc. These areas may be perspective for the further research in the field of legal support of the environmental safety of Ukraine.

Kovrehin V., PhD, associate professor, the first vice-rector,
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:
"CREATING AND DEVELOPMENT OF THE YOUTH BUSINESS INCUBATORS: MAIN PRINCIPLES, ROLE OF STATE AND HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION"

Problem setting. The strategy of innovative development of the universities under circumstances of limited financial resources can be achieved only through the mobilization of human resources and targeting their focus on stimulating of the implementation of innovative activity – creating youth business incubators; the development of human potential (students, post-graduate students and others) 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 objectives is the analysis of the human and innovative capacity development subsystem, the functional and special-purpose subsystem of a higher educational institution as well as the importance of creating youth business incubators.

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 innovative, administrative and regional management in works of institutions of higher education, it is necessary to describe not only the characteristics of innovative activity but also the main types of scientific and educational innovations (youth business incubators) which provide such mode of development.

Conclusions of the research. The correlation between the human and innovative capacity development subsystem of a higher educational institution, the functional and special-purpose subsystem of its activity administration and the importance of creating youth business incubators was proved. It was determined that this correlation stipulates the implementation of the principles of administrative, innovation and regional management.

Kravtsiv S., teacher-methodist of the scientific-methodical centre of educational institutions sphere of civil protection,

National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,

Sobol O., doctor 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

An extended abstract of a paper on the subject of:

"THE ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION
ON THE LEVEL OF ACCEPTABLE RISK"

Problem setting. For safety achievements what you must be able to deal with are the factors that cause danger. Out of this came the triad of the "danger-risk-safety" concepts, that is, in order to ensure safety, – there arises a problem of risk management. Today, in Ukraine, there is a problem in determining the levels of risk, in particular acceptable ones. One way of solving this problem is the analysis of foreign experience of state regulation on the level of acceptable risk.

Recent research and publications analysis. The State risk regulation was first adopted in the Netherlands since 1975, after one of the largest explosions in the history of this state, which killed 14 people and injured 140. In the literature to different approaches lead to the definition of the riskcriteria taken, depending on the methods of risk analysis.

Paper objective. The aim of the article is the analysis of approaches of foreign experience of risk regulation, in particular the Dutch one, in order to establish criteria define ranges of risk values for later use in calculations of the same values in Ukraine.

Paper main body. At the state level of analysis methodology and risk

management, based on the concept of acceptable risk. The first state to adopt this principle – was the one of the Netherlands. According to this principle, the whole period of risk value is divided into three areas, according to the principle of "traffic lights": 1) unacceptable (excessive) risk – "RED" zone; 2) acceptable risk – "YELLOW" zone; 3) dismissive risk "GREEN" zone.

The UK, Austria, Switzerland and other European countries, adopted their numerical limit individual risk, based on the standard basis introduced in the Netherlands. This standard provides maximum acceptable levels of individual man-made risks for population.

The most important requirement for the selection criterion of acceptable risk is the ability of a criterion to be the basis for the decision-making on implementation of risk-reducing measure. Thus, the selected criterion of acceptable risk must be sensitive to the possible risk-reduction measures.

Conclusion of the research. The value of acceptable risk are in the range from 10^{-3} to 10^{-8} 1/year, due to different approaches of risk analysis.

Further research will focus on development of a method to determine allowable levels of risk in Ukraine, as well as revealing the mechanisms of state regulation, in order to reduce these risks.

Kuleshov N., PhD in technical sciences, full professor, full professor of management and organization in the sphere of civil protection department, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"CONCEPT FOR REFORMING THE TRAINING SYSTEM SES OF
UKRAINE"

Problem setting. The actual problem that is of great scientific and practical importance is the development of higher education in educational institutions Ukrainy civil service emergencies, bringing it to a fundamentally new qualitative level. Objectively, there is a need to bring the training system of officers in line with modern realities in the development of state educational standards of new generation in the field of civil protection areas, providing comprehensive continuous professional education officers of the service.

Recent research and publications analysis. Training issues for consumers RCD series of works dedicated national scientists including such as O. Bykova, S. Bednarek, N. Vovchacta, M. Variy, M. Kobzar, M. Smith, M. Kutsenko, O. Ostroverh, P. Samples, Yu. Taysmanova and others, covering the scientific and methodological support of development of professional competence of employees, the economic evaluation of the quality of education, innovative approaches to learning management systems and other components of training. Mechanisms of public administration institutions of higher education with specific training condi-

tions considered in the works of Romina. In the works of innovative mechanisms gardens analyzed rozvitku professional education through the introduction of modern information and communication technologies.

Paper objectives. Development of proposals to reform the training system SES of Ukraine.

Paper main body. The objective for the effective solution of the existing problems is a serious improvement of the legal, human, scientific, informational, educational, financial and logistical support of the educational process of the formation and implementation of the new concept of reforming the system of training SES of Ukraine, which should be developed on the basis of appropriate reform concepts SES as a central executive body with a certain purpose to create a system of efficient and professional civil service oriented guaranteed the needs of civil society, territories of Ukraine and economic objects in the protection of the National Assembly. Based on the objectives set out in SES reform of human resources policy objectives and content of the training system at this stage, especially this: 1. Development and implementation of scientifically based methods of predicting quantitative needs of staff SES different profiles of Ukraine. 2. Education multilevel practice-oriented system of continuous professional education in universities SES of Ukraine. 3. Modernization of vocational training and skills development based profiling SES educational institutions of Ukraine. 4. Improving vocational retraining and advanced training of personnel reserve managers at all levels, which involves compulsory course of theoretical training and organization of effective training in leadership positions. 5. Improving the academic qualifications of the faculty departmental educational institutions, improved training of scientific and pedagogical staff with the main focus on the development of high-quality researchers adapted the practice of civil protection and fire safety. 6. Providing innovative character of vocational education. 7. Formation and development of quality assessment of vocational education that implies. 8. Increasing levels of responsibility of officials of local authorities and service units SES for the practical part of the training process during the passage of cadets and students of educational institutions and training practices.

Conclusions of the research. Formulated specific tasks SES of Ukraine personnel policy, objectives and content of the training system at present and a number of other proposals to improve the quality of education may be useful in developing the concept of reforming the system training spheres civil protection.

Lukysha R. T., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"THE DIRECTIONS OF IMPROVING OF MECHANISMS OF STATE
REGULATION OF SOCIAL AND ECONOMIC REGIONAL DEVELOPMENT
UNDER UNCERTAINTY"

Problem setting. Successful implementation of socio-economic transformation in Ukraine largely depends on the rational combination of national interests with the interests and characteristics of the region.

Analysis of research and publications. This is the most difficult issues analyzed in the works of G. Atamanchuk, Z. Varnaliya, L. Zaitseva, V. Kozbanenka, V. Mamonov, N. Nyzhnyk, V. Tsvyetkova and others. But concept and content of improving of mechanisms of state regulation of social and economic development under uncertainty highlighted insufficient.

Paper objective – to explore the directions of improving of mechanisms of state regulation of social and economic development under uncertainty.

Paper main body. The article reveals the essence and content of the mechanisms of state regulation of social and economic development under uncertainty. It was established the role of state regulation of regional development as purposeful activity of public authorities on the study of internal potential of the region, in order to optimize the choice of the best way of taking into account the national interests. The essence of the concept of a regional development strategy is determined.

Conclusions of the research. It was proposed that state regional policy must ensuring the development of territories and providing of the strategic approach, 3-D coordination of state authorities and stakeholders, which involves the coordination of interests, goals and resources.

Lyndyuk O., PhD in public administration, doctoral candidate, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"CONCEPTUAL PRINCIPLES OF UKRAINIAN CIVIL SERVICE
MODERNIZATION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION"

Problem setting. The current period of civil service development is characterized by a gradual transition from traditional classical to postmodern paradigm. The main reason for changing the paradigmatic context is an urgency to develop concepts that should be adequate to modern conditions of social development. Any concept of modernization of civil service in the context of globalization that combines theory and methodology within a particular paradigm was not produced.

Recent research and publications analysis. Conceptual framework of modernization of civil service in the context of globalization in terms of of concepts consideration not been investigated.

Paper objective – the justification of Concept of the civil service modernization in the context of globalization; determination of its structure, objectives, principles, priorities and challenges in the implementation of short, medium and long term.

Paper main body. The features and conceptual basis of modernizing the civil service in the context of globalization are studied. The legal framework that regu-

lates development and reformation of civil service is analyzed and it was found that none of them sets conceptual definition of the path of civil service modernization in the context of globalization as a main goal. The necessity of the development and approval of the concept of the civil service modernization in the context of globalization is grounded. Existing strategies and concepts, as well as legislation on this matter is a positive foundation for the development of the Concept.

The article proposes general structure of the Concept of the civil service modernization in the context of globalization, which consists of seven sections:

1. General provisions: the most important issues that make this concept relevant should be highlighted, and the definition of "civil service" and "modernization of the civil service" should be done.

2. The purpose and principles of the civil service modernization in the context of globalization.

3. Globalization challenges and the international dimension of civil service modernization.

4. Directions of the civil service modernization in the context of globalization.

5. Instruments implementing the modernization of civil service in the context of globalization.

6. Control, monitoring and evaluating of the effectiveness of civil service modernization in the context of globalization.

7. Mechanisms for implementing the modernization of civil service in the context of globalization.

Conclusions of the research. Development of the Concept of modernization of the civil service in the context of globalization should be carried out in the context of the interaction and interdependence of state and civil society within which there is need to determine its nature, goals and objectives, political, social, economic, spiritual, moral factors, basic principles, key directions and means of implementation and institutional, personnel and resources capacity.

Lyashevskya O., PhD in Public Administration, associate professor of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"IMPROVING STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT"

Problem setting. State regulation of socio-economic development is a systematic influence of government on regional proportions allocation off actors of social and economic growth through the use of special means of regulation (machinery, tools, methods, etc.) according to the National Strategy for Regional Development, the State Economic and Social Development Ukraine and socio-

economic development of the respective administrative units.

Recent research and publications analysis. This is the most difficult issues analyzed in the works of H. Atamanchuk, V. Babaev, V. Bakumenko, A. Degtyar, Yu. Kuts, S. Maystro and others.

Paper objective. The purpose of this work – the rationale for and analysis of state regulation of socio-economic regional development.

Paper main body. Na-state level, one of the main economic mechanisms of regional development is a socio-economic development of a region or territory.

Strategy for Sustainable Development of the state ist ensure sustainable socio-economic growth given the favourable state of the environment and sustainable use, protection and restoration of natural resources.

Author experts supported the proposal to introduce a mechanism of hard mid-term (three years) budget planning must its relationship with development programs at central and local levels. Implementation of this proposal requires, of course, additional financial and human resources, appropriate technical support and creating capacity for policy making at all levels. This is the complexity of the implementation of the solution to the problem, al though it is seen by the productivity of the best.

Conclusions of the research. The use of the proposed new author indicators of regional development in developing strategies and programs for socio-economic development in the future will increase the invalidity, effectiveness and efficiency.

Marehin S., post-graduate student of political science and philosophy chair,
KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"TOTAL QUALITY MANAGEMENT IN AUTHORITY ORGANS:
PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION"

Problem setting. The implementation of total quality management (TQM) in public organizations is usually associated with the rise of New Public Management (NPM). Together with NPM, TQM has encountered a lot of criticism. The underlying argument has been that NPM and TQM undermine civil service ethos since they advocate entrepreneurial approaches in providing public services. Apart from the discussion of TQM's suitability for public agencies, there is an ongoing discussion about the downsides of TQM as such. One of the most serious objections to TQM is that it creates mechanistic solutions and increases bureaucracy.

Yet, the bureaucratic aspect of TQM in respect to public organizations has not deserved much attention. Since NPM has been described as the transformation of culture of the public service from a rules-bound bureaucracy to an entrepreneurial and performance based focus, a paradox seems to appear between the rhe-

toric of NPM and TQM as a form of bureaucracy. The question also rises what is the relationship between TQM and traditional public administration. Despite the growing popularity of governance, that is sometimes argued to represent a new paradigmatic shift in public administration, there are those who argue that (modernized) Weberian bureaucracy, as well as components of NPM, are still relevant to public sector organizations .

Recent research and publications analysis. The research on issues of deliberative public policy analysis is suggested in the works of scholars such as S.-A. Hazlett, F. Hill, E. Loffler, M. E. Milakovich, B. A. Radin, J. Rowley, B. Spencer, J. Swiss, A. Wilkinson.

Paper objective. The article defines the principles and approaches of total quality management in authority organs.

Paper main body. Generally speaking, TQM is a systematic approach to the practice of management, requiring changes in organizational processes, strategic priorities, individual beliefs, individual attitudes, and individual behaviors. Scholars have drawn up a classification that demonstrates the different rationalizations or forms of TQM.

1. TQM as quality management. TQM as quality management is to a great extent about managing quality in mass- production settings using statistical tools (e.g. control charts, flowcharts, SPC - Statistical Process Control etc.) for improving processes although it goes beyond mere tools incorporating issues of quality control to managerial functions, e.g. strategic planning and involving workforce (training on quality control techniques, quality circles).

2. TQM as systems management. Clustered with the “hard” approach of QM, this model of TQM is based on the use of systems and procedures for controlling quality. Quality systems entail having the organizational structure, responsibilities, documented procedures and work instructions, processes and resources for implementing QM, such that there is a guiding framework to ensure that every time a process is performed the same information, methods, skills and controls are used and practiced in a consistent manner.

3. TQM as people management. This approach to TQM is often seen as being the “soft model” of TQM, with its focus on the more qualitative aspects such as greater customer orientation, employee involvement, team-working, and generally better management of employees within the company. Much significance is placed on education and training, communication and involvement of all employees in the decision-making process.

4. TQM as re-engineering. Some writers argue that TQM, with its emphasis on continuous incremental improvement, is unreconcilable with the requirement for radical strategic change that faces many companies. But in many respects, re-engineering seems to have a similar ground with many of the ideas of TQM.

5. TQM as a new management paradigm. TQM has evolved into a philosophy incorporating the “hard” aspects of QM (namely the statistical techniques, systems tools and documentation, performance measurements) and also the “soft” aspects (team-working, education and training, employee recognition). TQM as a

new management paradigm states that it is the overall quality of management that leads to better performance.

Conclusions of the research. The need for further research is accentuated by the fact that TQM as such is also a developing concept. Besides, micro and meso levels of quality remain topical in providing public services. It is envisaged that future models of TQM will consist not so much of a fixed set of precepts, but of a series of strategic and operational choices, which managers can consider in planning their implementation of TQM. Such choices will make explicit the contingencies that render management practices and tools appropriate or otherwise. The different definitions of quality prove that there are several strategies to pursue when improving the performance of organizations. Different people select different approaches to make sense of (quality) management ideas or make use of (quality) management practices. Decision-makers ought to make up their mind how they operationalize TQM in their existing reality and what are the respective consequences.

Maystro S., doctor of sciences of state administration, head of the department of public administration for civil defence, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

An extended abstract of the paper on the subject:
"PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A TOOL FOR SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION"

Problem setting. In terms of European aspirations of Ukraine significantly increases the role and importance of active regional policy. Plans for anti-crisis measures and post-crisis recovery of the Ukrainian economy should include increased cooperation between the state, private sector and civil society is possible only if the formation of relationships public-private partnership.

Recent research and publications analysis. Analysis features and identify problems implementing public-private partnership as a tool for sustainable socio-economic development of the region dedicated work of many scholars, including: Batalov O., Burdun A., Wiseman V., Valyushko V. and others.

Paper objective. The article is to determine the characteristics of the use of public-private partnerships as a tool for sustainable socio-economic development.

Paper main body. Significant spread the principles of public-private partnership is associated with the desire of the state to attract additional financial resources to the private sector in the implementation of socially important problems of socio-economic development of the country.

The adoption of the Law of Ukraine "On public-private partnership" and relevant regulations indicates the desire for wide implementation of public-private partnerships. However, despite the fact that this Law came into effect in 2010, he has not become a tool for sustainable socio-economic development of the country.

Given the slow pace of development of public-private partnerships at regional and local level, it is necessary to adopt the Law of Ukraine "On the strategy of public-private partnerships as a tool for sustainable socio-economic development of Ukraine." The aim of this strategy should be the definition of a common approach to developing a mechanism of effective cooperation between public authorities, local governments, private sector and civil society on the basis of public-private partnerships to ensure the successful implementation of projects aimed at improving the performance of the national economy, quality of life and of the environment. The key should be the development of a single methodological approach to the development of public-private partnerships to identify priority areas of application and dissemination of this partnership and the features of its development in certain sectors and regions. This mechanism of interaction between the state and the private sector on the basis of public-private partnerships as a tool for sustainable socio-economic development of Ukraine shall be regulated by law, harmonized with the EU legislation.

Conclusions of the research. Thus, in terms of post-crisis recovery of the national economy and ensuring a competitive socio-economic development of Ukraine introducing such a mechanism of cooperation between public authorities, local governments, private sector and civil society, as a public-private partnership will contribute to the implementation of the state regional policy based on European values, principles of democracy and national unity, focused on raising social standards of living.

Melnychenko O., doctor in public administration, full professor, full professor in public administration in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FIRE RESPONSE:
THE NATURE AND COMPONENTS"

Problem setting. Most business entities are not able to provide their own fire safety and therefore the role of public administration in this process is growing. However, the negative dynamics of the number of fires, as well as the number of victims and financial losses, clearly indicates the low effectiveness of the state activity in this area, thus specifying the relevance of this study.

Recent research and publications analysis. A number of dissertation researches devoted to the problems of improvement of public administration of the fire safety and in the field of civil protection has been carried out recently. Besides, the domestic scholars mainly researched the general issues of fire safety neglecting its features in separate branches and spheres of activity. However, the scientists still show interest in researching the problem range in question, which is proved by nu-

merous publications in specialized editions. 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 development of recommendations for the improvement of public administration of fire safety. To achieve this objective the following tasks should be solved: 1) to specify the subjects, objects, forms, functions, principles, goals and directions of public administration of fire safety; 2) to substantiate the list of regulatory impact in this area in the framework of traditional methods; 3) to ensure further development of the concept "the mechanisms of public administration of fire response"; 4) to identify priority directions for the implementation of measures aimed at ensuring fire safety of the country.

The paper main body. For adequate fire prevention and confinement, as well as fire consequences elimination, the system of response was created in Ukraine. Based on the results of the study of essential characteristics of applied definitions, the concept "the mechanisms of public administration of fire response" has been further developed which is understood as a set of methods, techniques and tools of regulatory influence of the state, used to reduce the negative effects from prospective and existing fires.

Conclusions of the research. Not diminishing the significance of prompt fire confinement and the total elimination of its consequences, the state should focus special attention on the fire prevention. Public administration of fire safety consists of corresponding elements and involves the use of complex methods and tools of regulatory influence. Continuation of the scientific research on this subject should be directed to the creation of favorable conditions for further improvement of fire safety.

Moroz S., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,
Moroz V., doctor in public administration, associate professor, full professor of department of pedagogy and psychology of social systems management, National technical university «Kharkiv Polytechnic Institute», Kharkiv,
Dombrovska S., doctor of public administration, professor, head of educational, scientific and production center of civil protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"FRENCH MODEL OF TRAINING OF THE SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL
STAFF: FEATURES OF THE BUILT AND PERSPECTIVES OF LABOR
POTENTIAL DEVELOPMENT IN DOMESTIC UNIVERSITIES"

Problem setting. Among the main key factors and conditions for providing the quality of higher education in Ukraine during European integration,

V.I. Luhoviy also points out the need to improve the existing system of preparation of scientific and pedagogical staff. According to scientists, the higher education reform should take into account global trends, but based on different national context, traditions and achievements. Given the contents of the foregoing thesis, we can state that the reform of the national training and certification of scientific and pedagogical staff should be done with taking into account the relevant experience of states that have a high level of social and market institutions' development.

Recent research and publications analysis. The issue of improving the functioning and development of training and certification of scientific and pedagogical staff has found its development in the works of V.D. Bakumenko, R.V. Bojko, K.O. Vaschenko, Z.V. Hutsajliuk, N.I. Demedyshyna, V.S. Zahors'kyj, Yu.V. Kovbasiuk, V.I. Luhovij, V.F. Machulin, V.M. Moroz, A.P. Rachyns'kyj, O.A. Tertyshna and many other researchers.

Paper objective is to consider the content and peculiarities of the French model for training of the teaching staff and determine the prospects for its use in labor potential development of domestic higher educational institutions.

Paper main body. French system of training university doctors (PhD) provides both full-time and distance learning. Unlike the German model, the functioning schools of doctors within the operational traditions of which, the attention of administration of institutions is focused mainly on theoretical and practical aspects of training future doctors, French model focuses on organizational, scientific and analytical support of research thesis, giving it a certain level of academic freedom, although and within a certain theme.

Candidate doctoral school should have an interview with a representative of the doctoral school and submit the so-called cover letter indicating the volume and quality of previously completed research work. In addition, the candidate within a separate document should articulate the subject of future research and prove its relevance. It is assumed that the application of the candidate for admission to the doctoral school will be accompanied by at least two recommendations habilitated doctors. After the administration of the doctoral school enrollment decision on the candidate for the doctoral program of doctoral contracted (signing of thesis). Control over the execution of their doctoral duties rely on designated school's doctoral thesis supervisor. An interesting feature of the French model of scientific-pedagogical and scientific personnel of higher qualification is the fact that the possibilities for the appointment of two supervisors, one of whom is the main (basic). The second head is appointed, usually one of those people who do not have sufficient experience in managing the research work thesis. This designation allows scientists claiming the future exercise of self-management of the doctoral students to acquire the necessary experience within the relevant field of professional activity. In addition to supervisors, the work students have the opportunity to observe the so-called officers. Performance assistant duties entrusted to scientists with high prestige among the scientific community.

In order to clarify the content and structure of the program on preparation of scientific-pedagogical and scientific personnel of higher qualification within

the French model, we find it necessary to consider a doctoral program in management (training areas: management, economics, law, political science, applied mathematics, computer science decision decisions) proposed in Paris Dauphine University. The program lasts 3-4 years (depending on the selected areas of scientific knowledge) and has the following structure:

1) first year (learning the disciplines of general and special (the profile of education) courses): general course (90 hours: epistemology and construction studies (30 hours); qualitative research methods (30 hours); quantitative research methods (30 hours)); Special courses (visits to four optional faculty seminars on the profile of training, such as: marketing and strategy, finance, information systems, accounting and control);

2) the second year of study involves the student in various specialized scientific and communication activities (workshops), for example: seminars elective PhD (social network analysis, game theory, industrial economics, etc.); seminars to promote and popularize scientific research; master classes in performance studies; taking part in conferences, round tables, etc;

3) the third year of studies is devoted to direct the work on the content of the thesis.

An interesting feature of the French model of scientific-pedagogical and scientific personnel of higher qualification is the ability to defend one dissertation simultaneously in two institutions («co-tutelles de these»), one of which is foreign.

Conclusions of the research. The domestic model of training the scientific-pedagogical and scientific personnel of higher qualification can be improved by:

– Introduction of rules which would oblige the candidates to have a minimum post-graduate experience in organizing and conducting research, such as a six months experience as an assistant in the laboratory and scientific research in laboratories or productions;

– Taking into consideration the time for postgraduate study and doctoral studies to the insurance period for a pension. On the one hand, it is clear that a person in the postgraduate study (doctoral) would be committed to contributions to the state pension fund, on the other hand, the thesis took direct part in development of the state of research, conducted research and make public the results of scientific journals, representing scientific community of Ukraine at numerous international scientific communication events;

– Introduction of rules on the appointment of two doctoral student supervisors (the main director and manager-trainee). It is assumed that each of the leaders will be consistent with their status clearly defined scope of competence and responsibility;

– Oblige graduates postgraduate and doctoral inform the institution within the organizational structure which was carried thesis of his professional activities for five years after termination of training;

– Deployment procedures for dual protection (on a «co-tutelles de these»). This procedure should allow for thesis protect the results of the research simultaneously in two institutions, namely the Specialized Academic Council of Ukraine and relevant to its jurisdiction foreign institutions.

Mosyakina O., post-graduate student, University of customs and finance,
Dnepropetrovsk

An extended abstract of a paper on the subject of:
"ROLE OF PERSONNEL MANAGEMENT OF REALIZATION
CUSTOMS POLICY"

Problem setting. Since the humanity took the road of civilized development, the significant role in the solution of practical tasks arising before the state belongs to the trained professional staff of experts from different fields and directions of life of the society.

Recent research and publication analysis. The question of personnel administration in the field of implementation of customs policy was studied in the country's scientific works by V. Chentsov, D. Pryimachenko, L. Ivashova, A. Pylypenko, B. Kormych, P. Pashko and others.

Paper objective. The examination and summarizing of the existing theoretical aspects concerning the determination of constituent of the personnel administration of customs policy. The determination of the meaning of constituent of the personnel administration of customs policy of Ukraine, and the provision of own view of the further development in this field, the description of own propositions.

Paper main body. In the article the author describes the existing theoretical aspects of the definition component of the personnel management of the customs policy of Ukraine. The author devotes much attention to the disclosure of the essence component of the personnel management of the customs policy of Ukraine. The author's approach regarding the further development of personnel management of the customs policy of Ukraine.

The author discusses the basis for the personnel management of the customs policy of Ukraine. The author suggests a system of approaches to recruitment, changes in the regulatory and legal framework in compliance with the standards of the Euro Union by attracting the best talent. Also proposed to develop a modern system of incentives and punishments, continuous training of employees, ongoing training, participation in seminars, conferences – development of employees, Comfortable atmosphere in the team and much more.

Conclusion of the research. Summarizing we note that the main means of implementation of human resource policies in customs authorities perform institutional processes of formation of highly personal compositions and providing normative-legal, scientific-educational and financial-economic efficiency and effectiveness.

Mykhailov V., PhD in Public Administration, head of the scientific and methodological center of civil protection educational institutions network,
Institute of Public Administration In the Sphere of Civil Protection, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"THE ROLE OF DEPARTMENTS OF FIRE-RESCUE SYSTEM IN
FUNCTIONING OF STATE MEDICAL ASSISTANCE IN POLAND"

Problem setting. The correctly organized compatibility of the systems (of fire and rescue, and medical assistance) is supported by the necessary knowledge and skills of rescuers concerning the rendering of the first medical assistance to victims in case of emergency, and therefore ensures the increase of chance of their survival and recovery. The rescuers of the departments of national fire and rescue system in Poland constantly aim at the improvement of their practical skills and experience in provision of similar assistance.

Recent research and publication analysis. The problem of provision of medical assistance to victims in case of emergency was studied by the following national and foreign researchers: B. Adamkiewicz-Herod, M. Badiuk, P. Volianskyi, S. Huriev, I. Kochyn, V. Kryliuk and others.

Paper objective. The paper objective is the analysis of activity of Polish fire and rescue system in the operation of the system of medical assistance of the republic.

Paper main body. The article deals with organizational-legal principles in Poland on providing help to people in case of sudden threat for their health and lives caused by emergency situations. It describes the function of national fire-rescue departments system which provides qualified first aid to victims. Constant improving of practical skills, perfection of first aid methods and proper resources provision guarantee successful completion of medical emergency tasks by national system of fire-rescue departments of Poland is.

Conclusion of the research. The current condition of Polish national fire and rescue system makes it possible to guarantee the effective achievement of goals of rescue at all levels of rescue operations; however, it remains the object of further discussions on its improvement. At the same time, Polish experience is important for Ukrainian fire and rescue units, indicating the necessity of its advanced study. It is topical for Ukraine, in this context, to increase the number of tasks concerning the reformation of the system of civil protection.

Nehrych N., post-graduate student, Academy of municipal management, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"FORMATION MODEL OF INVESTMENT AND CONSTRUCTION
SECTOR IN UKRAINE"

Problem setting. From the efficiency of capital construction largely depend on how the pace of production growth and exit from the crisis and the competitiveness of the regional economy.

Recent research and publication analysis. The problem of state regula-

tion of construction industry investment was studied by the following national and foreign researchers: V. Anin, L. Levit, I. Molchanov, T. Odarenko, R. Podolskiy, O. Shevchuk and others.

Paper objective. The paper objective is the analysis of activity of state of construction industry investment of Ukraine in recent years.

Paper main body. It was indicated that major construction is the leading area of the national economy, without which development can not solve problems of vital recovery and restructuring of material resources and industrial potential of the non-productive sector of Ukraine.

During the technological efficiency of situational management understand the proposed property that is the ability to prompt selection of effective management decisions. It was determined that the current construction industry operates in the country's underdeveloped debt market building, in the absence of normal competition, where the majority of investment and construction projects are bypassing tenders (bids).

It is noted that the decline in the efficiency of technological systems affect situational these two main risk factors: the lack of a database reference situation contains the class of situations which include the current situation of the economic environment; distortion of information coming into the system management unit monitoring the economic environment and facility management.

Conclusion of the research. Thus, based on the above provisions can develop criteria for evaluation of economic and technological efficiency of situational management that allow to determine its optimal parameters. To construct the evaluation criteria of economic efficiency offered: to determine the increase profitability, reduce risk and payback period PPIPB different components received as a result of the introduction of situational management; assess the economic effects derived from the increase in profitability, reducing payback period and reduce risks for all components PPIPB; calculate the costs associated with the organization and formation of the system of situational management; compare the costs associated with the formation of situational management, with revenues derived from its use; define the system parameters under which its implementation is economically feasible and it satisfies specified requirements for quality management.

Omarov A., PhD in public administration, doctoral student of training research and production Center, National university of civil protection, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"ENVIRONMENTAL SAFETY AS A FACTOR OF NATIONAL SECURITY"

Problem setting. Globalization processes set new parameters of ecological development of the state, reshape the problems of environmental security in accordance with a rapidly changing nature of the challenges and threats faced by humanity. The

adverse state of the environment and the need to ensure environmental security require the adoption of adequate measures of legal, organizational and other nature.

Recent research and publication analysis. The priority directions of the perspective development of the system of ecological security in the new conditions of integration will be increased cooperation among all countries of the world on environmental conservation and systematic ecologization of global economic space on the principles of sustainable development.

Paper objective: to investigate scientific approaches to the mechanism of public administration of environmental safety in the context of national security.

Paper main body. In recent years the concept of security has expanded and become more humanistic, aimed at the interests of human nature. A new paradigm of human security has two main aspects: protection against chronic threats such as hunger, epidemics and repressions and protection from sudden and devastating disasters that disrupt daily life. Secondly, in recent years, the recognition of the inextricable link between the security of the state and welfare of its citizens has been increasing. On the one hand, it becomes clear that the powerful countries from the military-strategic point of view are not necessarily strong and stable. Thirdly, the modern evolution of the concept of security is reflected in the increased focus on the international cooperation, in contrast to the more traditional reliance on competition and conflict. It is recognized that the main factors that threaten international, national and personal security in their origins are transnational and cannot be effectively eliminated by unilateral acts.

The essence of environmental security in the national and international literature is considered ambiguously. A broad interpretation of the essence of ecological safety focuses on maintaining the health of the population and sustainable socio-economic development. But it does not focus on the restoration and conservation of the natural factors (the environment). Nature is able to transform into an active and dangerous force destroying man and society from the inside. It is a specific agent of environmental policy and thus also requires a tolerant attitude to it.

Conclusion of the research. Having analysed the numerous concepts of environmental security, it is possible to specify the definition of the term “environmental security” of the state: environmental security is the ability of the management system to maintain the equilibrium and balance of relations in terms of “environment – society – economy – management”, the ability to withstand internal and external threats and challenges and to ensure acceptable levels of risk of the population life and sustainability of socio-economic development, along with the reproduction of natural and socio-economic potential.

Orlenko Y., Doctor in public administration, leading researcher of training research and production center, National university of civil protection, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"IMPERATIVES OF DEVELOPMENT OF UKRAINE'S TOURISM INDUSTRY"

Problem setting. It is noted that features of an existing current situation in the country, including economic and political instability, conditions of military conflict, insist on further development of our country, which must include the creation of conditions for development of tourism industry.

Recent research and publication analysis. The priority directions of the perspective development of the system of tourism industry in the new conditions of integration will be systematization and modernization of state policy.

Paper objective. The article outlines the nature of tourism and its development.

Paper main body. It is substantiated that the tourist potential consists of a complex of forces and facilities of the country, a set of opportunities of all national actors of touristic activity, which are aimed at achieving strategic objectives of the tourism industry. Ukraine has significant unrealized human and natural resources potential, historical and cultural, tourist and recreational, scientific and technical potential, good geographical location, and favorable climate. It is proved that the condition and the steady trend development of tourist industry requires its provision with innovative implementation of productive technological, organizational and managerial innovations, effective partnerships between industries, creation of new directions of activity, services, alliances, etc. It is presented that a large number of problems hamper the development of tourism and the tourism industry in Ukraine.

Conclusion of the research. It is proved that a process of accelerated tourism development is the result of scientific and technical progress, growth of cognitive and health improving needs of people and the need for international business contacts. Modern situation enabled many countries, some of which do not even belong to the highly developed ones, to win serious positions in the global tourism market. Tourism can and should become an important economic tool in the development of Ukrainian state.

Podskal'na O., scientific secretary, Institute of state administration in sphere of civil protection, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"SYSTEM OF CIVIL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF POLAND AND
UKRAINIAN-POLISH COOPERATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN
INTEGRATION OF UKRAINE"

Problem setting. The strategic course of Ukraine towards integration into the European Union under the Association Agreement and the deepening of a special partnership with NATO with new challenges and threats facing Ukraine, necessitate the improvement and further development of the national system of response to emergency situations of natural and man-made disasters, public administration in the field of civil protection. In this context, Ukraine is working on

implementation of the state policy in the field of civil protection, software management of the unified state system of civil protection of population and territories, rescue, technogenic and fire safety, enhancing national security in sphere of risk evaluation of emergencies, deepening of international cooperation on prevention of disasters and elimination of their consequences. Development of the strategy of the civil protection reform in Ukraine also needs scientific support, changes to existing legislation and the adoption of new regulations - regulations, using the experience of public administration and functioning of civil protection in the EU member states. Neighboring Poland, that was the first of the countries to recognize the independence of our country in 1991 and is a strategic partner of Ukraine, gained useful experience in these and other issues.

Recent research and publications analysis. The basic material in the study of the functioning of civil defense system in Poland is the appropriate legislative acts of civil defense, the study of Polish and Ukrainian scientists, informational online - resources on the official websites of Polish and Ukrainian authorities. Scientific novelty of materials of the article lies in the fact that issues, raised it it, are analyzed in the context of Ukraine's European integration.

Paper objective. Aim of the paper is to analyze the system of civil defense in Poland and public administration in this area, and Ukrainian - Polish cooperation in the context of European integration of Ukraine, its positive aspects and benefits of Ukraine's preparation to associate partnership with the Civil Protection Mechanism.

Paper main body. The volunteer fire brigade activity in Poland deserve further study of the experience, as well as the involvement of volunteers in fire protection system and rescue operations in the mountains, prevention of threats, cooperation within international projects and programs aimed at attracting international technical assistance.

In terms of decentralization in Ukraine Polish experience in reforming local government and the division of powers in terms of fire, rescue and protection in emergency situations will be of great benefit. Due to the development of new Polish legislation in order to establish comprehensive legal framework for civil protection and crisis management, the abovementioned will be useful during the further European integration of Ukraine.

Conclusions of the research. Further development of a modern and powerful system of civil protection in Ukraine, improving governance in this area require even greater cooperation both with European institutions and effective development cooperation at the bilateral level, in particular with Poland.

Polkovnichenko D., PhD in public administration, head of educational fire and rescue base, National university of civil protection, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
"THEORETICAL FOUNDATIONS OF STATE REGULATION OF

SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF REGION"

Problem setting. Economic security is fundamental basis of economically effective country in general. Financial security is the most important component of economic security in the current market economy conditions.

Power and national security of a state as guarantees of country's independence and also conditions of society's activity stability and efficiency are characterized, first of all, by features of its economy and security from economic security threats. Proceeding from it, it is possible to claim that the work subject will never lose its relevance.

Recent research and publications analysis. The scientific works of such scientists as O. Baranovsky, E. Gazanfarov, M. Ermoshenko etc. are devoted to questions of state economic security providing. However, the complex theoretical analysis of Ukrainian state and regional economic security in present conditions is absent in these works.

Paper objective. The purpose of work is to theoretical analyze Ukrainian regional economic security.

Paper main body. The complex analysis of Ukrainian regional economic security in present conditions is given in the article. In particular, estimation of external and internal threats of state and regional economic security was carried out in work. Besides, the analysis of standard-legal and organizational maintenance of state and regional economic security providing in Ukraine was done. Also the ways of improvement of national economic security were developed.

Conclusions of the research. 1. It was revealed that regional economic security is the essential component of national security of Ukraine. 2. Ways of domestic financial security system improvement were formulated.

The given results will allow prospective improving Ukrainian policy concerning financial security that, in turn, will positively reflected on the general condition of its economic security in present conditions.

Pomaza-Ponomarenko A., PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security,
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,
Karpeko N., applicant,
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"GOVERNANCE DIMENSION AND METHODOLOGY OF USING
OF THE SOCIAL AND EDUCATIONAL POTENTIAL IN FORMATION OF
REGIONAL SECURITY IN UKRAINE"

Problem setting. Today, the single and quite difficult in practical terms as-

pect for Ukraine to solve the question of regional security is the process of modernization of the mechanisms of state administration of social area, the modelling of relations development in it. The end result of this process will make it possible to determine the optimum combination of the administration methods for the security system ensuring.

Recent research and publications analysis. Noting the indisputable achievement of the above-mentioned scientists (V. Bakumenko, S. Bila, O. Bobrovska, V. Bulba, Z. Varnalii, I. Dehtiarova, S. Dombrovska, and others), however, it should be determined of the novation model of the state administration of development of human potential in the context of regional security in Ukraine.

Paper objective is to propose the methodology of state administration of social potential and development.

Paper main body. It was determined that not only labour and environmental potential is important for the stable development of regions and their population, but the human capital assets as well. It is one of the main factors of the stable and balanced development, because the higher the standards of population's life are, the higher the quality of human capital assets and the level of social stability and security is. The higher the human capital assets are, the higher the economic component of stability is, and, therefore, the regional development becomes more stable.

The state is an obligatory entity that determines and provides conditions for this development. Taking the call of the times into account, it was proposed the methodology of state administration of social potential and development based on the principles of a new public administration, institutionalism and crowd-marketing. From the practical perspective, the realization of these principles is possible by way of construction of efficient power system, which may be represented in form of a quadrangle: "Institutions – Powers – Resources – Responsibility." We consider that the purpose of this system are the implementation of e-government, as well as the formation of socially oriented market system of incomes and the system of continuing education.

Conclusions of the research. Under the current conditions, the mechanism of the state policy of the regional and social 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.

Prikhodko R., PhD in public administration, associate professor, Deputy Head of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, lieutenant-colonel of civil protection service, КНARKIV,

Yaschenko O., Phd in economics, associate professor, associate professor of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, КНARKIV

An extended abstract of the paper on the subject:
"FOREIGN EXPERIENCE OF CONTROL OF EMERGENCY PREVENTION
AND ELIMINATION AT THE REGIONAL LEVEL"

Problem setting. The current state of society, including Ukrainian, is characterized by trends toward increased losses of people and damage to areas that are caused by natural hazards, industrial accidents and disasters. Risks of natural and man-made disasters are increasing, which significantly affects all aspects of life. Ensuring adequate protection of population and territories in case of threats and emergencies, guaranteed the security of the individual, society and state are one of the priorities of the state policy in the field of civil protection.

Recent research and publications analysis. Separate issues of public administration of civil protection and the implementation of the international collaboration in area of emergency prevention and elimination are studied by A. Basov, V. Komapnytsky, T. Tsygankov, V. Sapon, A. Berlach, V. Horbulin, V. Hoshov'ska, I. Hrytsiak, Yu. Hluhovenko, B. Domanski, L. Zhukov, A. Mohylnychenko, V. Nazarenko, M. Steblyuk, A. Terentieva, O. Trush, G. Fedulov, V. Fedorenko, V. Shobotov, I. Shpilovyy and others.

Paper objective. The purpose of this article is to analyze and summarize existing approaches for improvement activity in the sphere of international experience, emergency prevention and elimination at the regional level.

Paper main body. In their scientific work researchers consider the general aspects of the theory of national security, emergency prevention and elimination, the problems outlined in the governance area. But the use of foreign experience in the area of emergency prevention and elimination requires permanent scientific support.

National policy in area of emergency prevention and elimination is still a significant trend in operation of any country. Constitution of Ukraine directs foreign-policy activities to ensure its national security interests by supporting peaceful and mutually beneficial cooperation with members of the international cooperation according to generally accepted principles and norms of international law. The international agreements in force, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, are the part of the national legislation of Ukraine.

Conclusions of the research. Thus, for the quality of regulation of the population and territories protection from emergencies it is necessary to have appropriate legislative and regulatory legal acts. According to Danylyshyn B., organizational methods, engineering, sanitary-hygienic and standard maintenance of technogenic safety are carried out in natural areas: the adoption of new laws, the creation of new organizations and sections in the existing organs of state administration and protection from different emergencies; alignment, harmonization of existing regulations, strengthen the coordination of functioning of public, private and non-governmental organizations; international cooperation in this sphere, which is based on international law.

It is necessary to focus on the second course towards ensuring technological safety, because it is necessary as much as possible to use the executive and legis-

lative authorities of Ukraine. Analyzed the international experience of administrative and legal regulation of population and territories from Hc indicates the serious attention of the world to the problems noted above. That is, it becomes a priority direction Hc aimed at preventing, or at least, to minimize the negative effects, namely social, economic and environmental losses.

Protsiv O., PhD in public administration, chief specialist, Regional department of forestry and hunting household of Ivano-Frankivsk, Ivano-Frankivsk

An extended abstract of the paper on the subject:

"HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF GOVERNANCE AT THE USE OF TOXIC SUBSTANCES IN THE HUNTING SECTOR OF GALICIA IN LATE 19TH – EARLY 20TH CENTURIES"

Problem setting. Currently in Ukraine legislation prohibited the use of poisons to kill predators and stray animals, but it was allowed to use it to destroy rodents in a hunting farm. The study of the problem in historical context will help to consider legislative provision, its enforcement experience, culture and technology of use the toxic substances in the regulation of the number of predators and stray animals in hunting.

Recent research and publications analysis. The problem of legal regulation of use the toxic substances in the hunting and fishing economy of Galicia of the studied period it was covered in the journals "Catcher", "Polish Catcher", "Okulnyk", hunting calendars of public and environmental organizations.

Paper objective. The aim is to explore the state regulation in the use of toxic substances in the hunting sector in Galicia late 19th - early 20th centuries.

Paper main body. Maintaining of hunting is closely linked with the cultivation and extraction of animals that are the main object of nature, and therefore it focuses not only hunting legislation, but legislation that defines humane attitude to the game species. The list of means and methods of hunting which are prohibited during the hunt, there are those that cause pain for a long period of time during extraction. These assets include traps, crossbows, bagging animals in distress. The list of prohibited methods of extraction includethe use of toxic substances too. In this context the important thing is the adaptation of the historical experience of Galicia in the organization and development of public administration the hunting farms in using toxic substances, which are characterized by careful attitude of society to natural resources and sustainable use of wildlife. This experience has particular urgency in the preparation of regulations and practices in its enforcement in today's Ukraine.

Conclusions of the research. It was established that the implementation and use of toxic substances in Galicia was regulated by law of Austro-Hungarian Empire since the early nineteenth century. And from mid-nineteenth century it

was regulated by particular laws of separate provinces of the Empire. When Galicia entered to the Second Commonwealth, hunting legislation, unlike the previous one, allowed the use of toxic substances solely to regulate the number of predators. Public hunting organizations have influenced to public administration in the use of toxic substances in the field of hunting.

Those organizations held different positions, namely: hunting were in favor of using poison exclusively for regulation of predators, and environmental organizations were strongly opposed. On the basis of numerous publications in the press it was found that the violation of the law on the use of toxic substances in Galicia were massive.

Prytup O., post-graduate student, National academy of public administration,
Office of the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"PUBLIC POLICY CONCERNING CULTURAL DEVELOPMENT REGION:
ANALYSIS OF DISSERTATION RESEARCH"

Problem setting. In modern scientific literature many researchers of different fields of knowledge consider problems of cultural development, in particular, and with public administration. However, despite the presence of significant achievements Ukrainian scientists regional cultural policy modernization so far is very slow, but the problem of overcoming regional imbalances in the cultural development of Ukraine remains insufficiently investigated. Therefore, further scientific developments of cultural policies of state is remain relevant, in particular, scientific works concerning the study of regional features of cultural development of Ukraine.

Recent research and publications analysis. Public administration in the field of culture in dissertations by V. Karlova, V. Malimon, N. Sorokina, N. Fesenko, S. Chukut and other scientists were investigated. The issue of cultural processes in the society were described in scientific writings on philosophy by S. Drozhzhyna and H. Chmil. Territorial organization the field of culture at the regional level were investigated scientists on geography by S. Zadvornyy and N. Moshtakova. By S. Volkov the development of culture in the system of art was considered.

Paper objective. To analyze the degree of research of cultural development regions, systematization of dissertations by directions of research and identify previously unexplored problems in the field of culture at regional level.

Paper main body. In general, it can be argued that the fundamental, generalizing dissertations concerning public cultural policy at regional level in Ukraine is not enough. Existing regional cultural policy problems such as uneven development of the field of culture in different regions is given little attention in science "Public Administration". Insufficiently studied regional features of cultural development of the state, whose role in modern conditions has increased substantially.

Conclusions of the research. Thus, analysis of dissertations can get objec-

tive measures of scientific knowledge development in the field of culture, the formation of leaders of science and scientific schools, the dynamics of science and assessment of trends. Comprehensive analysis of dissertations domestic scientists from many fields of science, that explored cultural development, shows that the problem of the formation and development of cultural policy at regional level so far has not been the subject of special complex research. Dissertations of the subject of have only tangent character to our research topic and apply only some issues of cultural development. As the practice of public administration requires the introduction of new approaches to public policy concerning cultural development of regions, management of people, systems, organizations, etc., in the future it is advisable to continue research on the systematization of knowledge of scientists from different fields of science to integrated problem vision and the use of developed knowledge in practice.

Shvedun V., Phd in economics, senior researcher employee, Head of the scientific department on problems in civil protection sphere management, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"DEFINITION OF PERSPECTIVE TENDENCIES OF STATE
REGULATION IN UKRAINIAN ADVERTIZING ACTIVITY SPHERE"

Problem setting. The modern conditions of Ukrainian advertizing market development are characterized by essential increase in number of advertizing legislation violations, especially taking into account that activization of innovative advertizing types use is observed at a present stage, which, in turn, are poorly controlled from the state.

Recent research and publication analysis. Great number of scientific developments of outstanding scientists is devoted to questions of use of forecasting in public administration (in particular, in state regulation). In particular, N. Dyachenko offers the algorithm of carrying out of forecast research in state policy and emphasizes that forecasting must be performed taking into account such methodological prognostic principles as: optimism, future, actualism, in his work.

Scientist A. A. Degtyar considers forecasting as function of public administration by development of the social sphere structural components in general, allocating at the same time a number of organizational measures, which create prerequisites of forecasting of a condition of the social sphere structural components and offering the corresponding engineering procedure of forecasting.

Author V. V. Palekha researches role and place of political forecasting in Ukrainian public administration, stopping detail on its tasks and principles [5].

Author Yak. V. Berezhnaya suggests considering forecasting in the context of analytical strategic planning process in public administration, focusing atten-

tion first of all on such instruments of implementation of the strategic analysis as SWOT analysis and PEST analysis [3, 4].

However, in scientific literature contains no forecasts of public administration and, accordingly, regulation in advertizing sphere.

Paper objective. The purpose of article is definition of perspective tendencies of state regulation in Ukrainian advertizing activity sphere.

Paper main body. The prospective tendencies Ukrainian advertizing activities' state regulation are determined in the article. In particular, the sequence of stages of implementation of methodical provisions of forecasting of advertizing legislation violations' perspective number concerning development of the corresponding optimum response state measures is offered. The choice of a method and model of forecasting of prospective number advertizing legislation violations is proved. The direct forecast of Ukrainian advertizing legislation violations' perspective number on the example of the national television and radio organizations is constructed.

Conclusions of the research. In general, it is possible to make the following conclusions, proceeding from results of the current research.

1. Forming of sequence of stages of implementation of methodical recommendations of forecasting of prospective quantity of advertizing legislation violations concerning development of the corresponding optimum state response measures has allowed to allocating such its stages as forecasting of perspective tendencies concerning quantity of advertizing legislation violations and development of effective technologies of state response to the facts of advertizing legislation violation.

2. Proving of the choice of method and model of forecasting of prospective quantity of advertizing legislation violations has allowed to stop for extrapolations of a trend, considering availability of stochastic dependence, in which all influencing factors cannot be taking into account.

3. The constructed forecast of perspective number of advertizing legislation violations shows the stable tendency to increase and can reach in 2017 the level of 2012, in which their greatest amount was observed.

Accordingly, the received results confirm need of improvement of processes of Ukrainian advertizing activities state regulation.

Tverdokhlib O., PhD in public administration, associate professor of the information policy and e-governance department, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF INFORMATION POLICY'S
FORMING AND REALIZATION IN UKRAINE"

Problem setting. Modern stage of world's development is characterized by persistent and rash improvement of information sphere which has turned to essen-

tial constituent of the politically-economical system being at the same time socially significant and relevant. Native model of state information policy's institutional environment that was formed during the years of Ukrainian independence under modern conditions not completely respond to the new requirements as well as challenges and is not able to provide corresponding socially-economical effect. Exceptional need in further development and improvement of institutional environment concerning information policy's forming and development in Ukraine actualizes the problem of deeper scientific understanding for corresponding processes', phenomena's essence and role in the system of public-administrative relations.

Recent research and publications analysis. It is necessary to stress on lack of special researches concerning the designated subject. In scientific papers and publications this matter is illustrated rather fragmentary or researchers settle much solid on branch specific studying. In native scientific discourse taking into account specific of suggested research worthy of notice are scientific publications of S. Dzherdzh, V. Dreshpak, O.S.Zozulia, V. Ilhanaieva, I. Lytovchenko, Yu. Nesteriak, A. Semenchenko, A. Zhuravliov, V. Stepanov.

Paper objective. Goal of the suggested article is a deeper scientific understanding of institutional environment concerning forming and realization of information policy under modern conditions of Ukraine's development.

Paper main body. Native practice of state information policy's forming and realization over a long period of Ukrainian society's advancing development suffered and suffers significant conversions, transformations and because of that fact very actual is the cause of its institutional provision. State is the subject of modern information policy which forming and realization it accomplishes through rather cumbrous system of state institutions in corresponding specific branches that however often intersect, duplicate, here and there mutually influence on each other. Information is considered nowadays by theorists and practitioners as one of the most important factors of democratic relations' establishment between the state and society. Its imperfection, incompleteness or complete absence can threaten the success of democratic conversions and global transformations in separate country, its groups as well as in worldwide scale. Strategic objective of state Ukrainian information policy must be providing of stable and advancing development of social relations, phased joining of our state to the world's information society as a full member.

Conclusions of the research. The given research proves that forming and further advancing development of native public-administrative system concerning information sphere after getting independence was characterized by permanent dynamic changes of subjects as well as objects of public administration in this field that predetermine corresponding transformations of the institutional constituent in this system. The most optimal in such conditions we consider the unified approach when any negative or improper appearance must be maximally excluded out of these processes in modern Ukraine's development.

Yakimenko O., post-graduate student, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"FACTORS AFFECTING FROM IMPLEMENTATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE TRANSFORMATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE"

Problem setting. Turning points in society always cause subsequent transformation of educational institutions, including the possibility for state regulation of education. Ukraine's independence objectively caused structural and transformational changes in the regulation of higher education. System of higher education was put in a new position, due to its focus on the needs of the information society and the need to respond to global trends. At the present stage of development of the Ukrainian state and reforming the educational sector, the study of organizational and legal mechanism is driven by the need to improve the performance of executive bodies and local authorities, which leads to new approaches in management education.

Recent research and publication analysis. The essence, structure and some aspects of the mechanisms of government were the subject of fruitful consideration a wide range of domestic and foreign researchers (V. Averyanova, G. Astapov, G. Atamanchuk, V. Bakumenko, A. Korotych, M. Kruglov, A. Kuhlman, M. Lesechka, A. Uterine, N. Moses, N. Nyzhnyk, A. Obolensky, G. Odintsova, R. Rudnitskoyi, Yu. Tikhomirov ect.). Along with this, the question of mechanisms of state regulation of different sectors, including education, are developed enough. The relevance of these studies is also determined by the importance of transformation processes taking place in higher education.

Paper objective. To identify and research the peculiarities of organizational and legal mechanism of state regulation of transforming higher education in Ukraine.

Paper main body. Organizational and legal mechanism of state regulation of the transformation of higher education can be defined as a system of interrelated legal measures and structural and organizational instruments by which public relations between subjects and objects regulatory impact in terms of socio-economic changes aimed on transformational transformation of higher education are implemented and regulated. The structural elements of organizational and legal mechanism of state regulation of the transformation of higher education include means of legal regulation and organizational support for these activities. The legal mechanism regulating higher education system is a set of international instruments, Ukraine's obligations, the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, normative legal acts and acts of individual application, designed to regulate relations between actors in the educational activities while influencing in the area of education. Organizational mechanism of regulation of higher education is consistently and reasonably applied combination of organizational, systemic, organizational and administrative, organizational and informational aspects.

Conclusions of the research. The features of the organizational and legal mechanism of state regulation of the transformation of higher education are self-development and innovation, which are emphasized by the Law "On education", namely complete autonomy of the universities, their right to manage their own resources, academic freedom in defining strategies and approaches.

Zamaraev A., post-graduate student, Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"THE EFFECTIVENESS OF HUMAN POTENTIAL IN PUBLIC
ADMINISTRATION: PROFESSIONAL TRAINING"

Problem setting. In Ukraine, there is a need in the scientific analysis of the problems of human resources and human capital management in public administration.

Recent research and publications analysis. The work of such scholars as K. Marx, F. Quesnay, W. Petty, A. Smith, A. Sen, K. Griffin, J. Knight, Mahbub ul Haq. Human capital researched T. Schultz, H. Becker, E. Denison, John Kendryk, John Coleman. Modern Ukrainian and Russian researchers - V. Antoniuk, E. Grishnova, A. Dobrynin, S. Dyatlov, E. Libanova, V. Novikov, D. Nelipa, O. Obolenskiy, V. Oluyko, I. Radionova, N. Rymashevskaya, A. Chukhno, V. Shchetynin.

Paper objective. To discover the contents of the main components of human capital and substantiate human capital efficiency in public administration.

Paper main body. In Ukraine, there is a need in the scientific analysis of the problems of human resources and human capital management in public administration. To discover the contents of the main components of human capital and substantiate human capital efficiency in public administration. The situation regarding human resources in the public administration system in Ukraine is quite controversial. Every year the qualification of civil servants increases, while a constant need for specific professions also increases every year. In this context, it is important and urgent to conduct a detailed analysis of the components of a qualitative assessment of human resources.

Administrative reform in Ukraine includes a new system of training, retraining and advanced training of civil servants. According to the Law of Ukraine "On Higher Education" training to work in government agencies and local government - a post-graduate education. Professional training of civil servants is in higher education of IV accreditation licensed and accredited in "Public Administration". The national network of professional training includes the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 4 regional institutions in Dnipropetrovsk, Lviv, Odessa, Kharkiv. Also included in other universities. A popular form of training is distance learning. This is 64% of the total number of students. Full-time state order - 15%, full-time on a contract basis - 7.7%, part-time on a contract basis - 12.5%.

The needs of state and local governments in training, retraining and ad-

vanced training of civil servants and local government officials studying the National Agency of Ukraine on Civil Service.

It is necessary to carry out factor and comparative analysis of indices of institutions, organizations and their subdivisions and carry out balance analysis. Besides, predict and simulate variants for prospective state of human resources in indicated analytical sections. In order to get efficiency index, it is necessary to form the dynamics of human resource capacity assessment and compare the quality and rate of its increase with financial expenses, as well as to rank officials in terms of human resources. For the future, it will allow to simulate the variants of professional trajectory, calculate compliance of positions in the future with current human resource capacity of an official, defining the necessary directions of development. In prospect, improvement of the efficiency of the state apparatus should be stimulated.

Conclusions of the research. As of January 1, 2016 the number of civil servants in Ukraine was about 250 thousand. Turnover varies between 20-25% per year. Up to 40% of civil servants receive their wages at the minimum. In order to improve the efficiency of human capital in public administration in Ukraine such preferential tasks were set in the process of development of human resources management methods: first, adoption of clear and suitable for practical purposes criteria to assess human resource capacity; second, the development of an optimal model of using human resources as an integrated system; thirdly, the impact assessment of human resource components on the indices management and production activities, fourthly, reaching the compliance of quantitative and qualitative characteristics of human capacity with the goals and tasks of public administration.

Zubchik O., PhD, associate professor, Department of public administration, Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:
"«WHY EDUCATION POLICY IS DIFFICULT TO SUBSTANTIATE?»:
SYSTEM OF GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE "

Problem setting. In Ukrainian higher education experts specify such problems: discrepancy between training specialists and economical, market demand, reducing the quality of education, corruption, no connection with science, slow integration into European and world intellectual space.

Recent research and publications analysis. The mechanisms of public administration were researched by such scholars as L. Pryhodchenko, R. Rudnytska, A. Sydorhuk, A. Stelmakh, A. Fedorchak. Educational public administration issues are reflected in public works of Y. Beliayev, I. Vakarchuk, L. Gorbunova, L. Grynevych, V. Zhuravskiy, M. Zagirniak, M. Zgurovskiy, I. Kaleniuk, O. Koziyevska, V. Kremen, D. Luhovyi, S. Nikolaienko, T. Finikov and others.

Paper objective. Analysis of public institutions of higher education in

Ukraine and substantiation of proposals regarding it's development.

Paper main body. According to Law of Ukraine "On Higher Education" paragraph 6, article 11, the Higher education system includes agencies, which perform administrative tasks in sphere of higher education. 1) The Verkhovna Rada of Ukraine; 2) The Cabinet of Ministers of Ukraine; 3) Central Executive Body in the field of Education (now The Ministry of Education and Science of Ukraine); 4) Branch state bodies, which manage Higher Education establishments; 5) Local bodies, which manage Higher Education establishments; 6) The National Academy of Sciences of Ukraine and Branch National Academies of Sciences; 7) Public self-government bodies in sphere of Higher education and Science; 8) National Agency for Quality Assurance in Higher Education. First, it is a system of official bodies (governmental entities) that produce educational policy and manage higher education (1-5 positions). Second, there are bodies of public administration and control (positions 6-8). Ukraine has a complex system of public administration of higher education.

On the state and regional management level the authority is exercised by such bodies as The Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Central executive body of state policy in the field of Education and by other state bodies, which have subordinated higher education institutions, local self-government bodies, which have higher education institutions in their scope of administration.

The subjects that are not authorities are not state bodies are also given authority. In particular National Academy of Sciences of Ukraine and Branch National Academies of Sciences, the founders of Higher Education establishments, Public self-government bodies in sphere of Higher education and Science, Independent institutions of evaluation and quality assurance are parts of Higher education management system. The functions of public administration are distributed among bodies of branch competence (The Ministry of Education and Science of Ukraine and other state bodies that have subordinated higher education institutions) and body of functional competence (The National agency of quality assurance of Education).

Considering the context of the reform of local government and territorial organization of power in Ukraine, the authority of local government in the field of higher education has particular relevance.

Conclusions of the research. Ukraine has a complex system of state administration of higher education, which includes national and regional levels. The subjects that are not state bodies have also been given the authority. The functions of public administration distributed among bodies of branch competence and body of functional competence. The new Law "On Higher Education" from 2014 drastically changed the model of public administration, implemented new democratic conditions for development of Higher Education in Ukraine. The Law has demopolized the system of ministerial control, dissolved the most bureaucratic mechanisms, overcentralization and control in human resources issues regarding administration of Higher Education establishments. Implementation of the principles of public administration and public higher education system is able to create adequate legal conditions for the autonomy of higher education institutions.

СПИСОК АВТОРІВ

Абдиева-Алиева Гюнай, докторант, Інститут систем управління Національної Академії Наук Азербайджана, г. Баку

Алієва Поліна Ільхамівна, методист сектору 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

Андронов Володимир Анатолійович, д.тех.н., проф., проректор з наукової роботи – начальник науково-дослідного центру, полковник служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Барило Оксана Григорівна, к.тех.н., с.н.с., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

Беззубко Борис Ігорович, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Беззубко Лариса Володимирівна, д.держ.упр., проф., професор кафедри економіки і менеджменту, Донбаська національна академія будівництва і архітектури, м. Краматорськ

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

Гайду Олександр Васильович, здобувач, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв

Гандзюк Катерина Вікторівна, аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Глуха Вікторія Валеріївна, к.держ.упр., науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи науково-дослідного центру, лейтенант цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Губенко Андрій Олександрович, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Дегтяр Андрій Олегович, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

Дзюндзюк Борис В'ячеславович, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, Харківський регіональний інститут державного

управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

Домбровська Світлана Миколаївна, д.держ.упр., проф., начальник навчально-науково-виробничий центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Древаль Юрій Дмитрович, д.держ.упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Дудка Олександр Іванович, здобувач, Академія муніципального управління, м. Київ

Замараєв Антон Володимирович, здобувач кафедри державного управління, Київський національний університет імені Т. Шевченка, м. Київ

Зубчик Олег Анатолійович, к.філос.н., доц., доцент кафедри державного управління, Київський національний університет імені Т. Шевченка, м. Київ

Карпеко Надія Миколаївна, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Кіреєв Денис Борисович, здобувач кафедри державного управління, Київський національний університет імені Т. Шевченка, м. Київ

Ковальчук Вероніка Геннадіївна, д.держ.упр., доц., завідувач кафедри менеджменту та бізнесу, Харківський навчально-науковий інститут ДВНЗ «Університет банківської справи», м. Харків

Коврегін Володимир Володимирович, к.тех.н., доц., перший проректор, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Колєнов Олександр Миколайович, к.держ.упр., заступник начальника кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт факультету цивільного захисту, підполковник цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Кравців Світлана Ярославівна, викладач-методист відділу науково-методичного забезпечення професійної освіти науково-методичного центру навчальних закладів сфери цивільного захисту, ст. лейтенант цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Кулєшов Микола Миколайович, к.тех.н., проф., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Линдюк Олена Анатоліївна, к.держ.упр., докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Лукиша Роман Тарасович, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

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

Марехін Сергій Володимирович, здобувач кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові 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

Михайлов Віктор Миколайович, к.держ.упр., начальник Науково-методичного центру мережі освітніх установ цивільного захисту, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

Мороз Володимир Михайлович, д.держ.упр., доц., професор кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», м. Харків

Мороз Світлана Анатоліївна, здобувач, навчально-науково-виробничий центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Мосякіна Ольга Анатоліївна, аспірант, Дніпропетровський університет митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

Негрич Микола Михайлович, аспірант, Академія муніципального управління, м. Київ

Омаров Азад Енвер огли, к.держ.упр., докторант, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Орленко Яна Юріївна, д.держ.упр., провідний науковий співробітник наукового відділу проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Подскальна Оксана Анатоліївна, учений секретар, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

Полковниченко Дмитро Юрійович, к.держ.упр., начальник Навчальної Пожежно-Рятувальної Частини, підполковник служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна, к.держ.упр., старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Потеряйко Сергій Петрович, к.військ.н., доц., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

Притуп Олена Федорівна, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Приходько Роман Вячеславович, к.держ.упр., доц., заступник начальника кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного за-

хисту, підполковник служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

Проців Олег Романович, к.держ.упр., головний спеціаліст, Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства, м. Івано-Франківськ

Соболь Олександр Миколайович, д.тех.н., с.н.с., начальник кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту факультету цивільного захисту, полковник цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Соболь Роман Георгійович, к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

Твердохліб Олександр Степанович, к.держ.упр., доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Шароватова Олена Павлівна, к.пед.н., доц., доцент кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Шведун Вікторія Олександрівна, к.е.н., с.н.с., начальник накового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

Якименко Олександр Олегович, здобувач, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Яценко Олександр Анатолійович, к.е.н., доц., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, ст. лейтенант служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

CONTRIBUTORS

Abdiyeva-Aliyeva G., Doctorate, Azerbaijan National academy of sciences institute of control systems, Baku

Alieva P., methodist of the international relations department and training of foreign citizens, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Andreyev S., 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

Andronov V., Doctor of engineering, Prof., Prorector for research – Head of research and development centre, Colonel of civil protection service, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Barylo O., PhD in technical sciences, senior research worker, senior research worker of the research Department, Institute of public administration in the sphere of civil protection, Kyiv

Bezzubko B., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Bezzubko L., doctor in public administration, full prof., professor of the Department of economics and management, Donbas national academy of civil engineering and architecture, Kramatorsk

Borodin A., post-graduate student, Department of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

Bubliy M., PhD in public administration, associate professor, associate professor of personnel management and labour economy Department, KRI NAPA, Kharkiv

Colenov O., 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., doctor in public administration, full professor, head of the chair of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

Dombrovska S., doctor of public administration, professor, head of educational, scientific and production center of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Dreval Yu., doctor of public administration, prof., professor of department of occupational safety and technogenic and ecological safety, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Dudka O., applicant, Academy of municipal administration, Kyiv

Dziundziuk B., post-graduate student, social and humanitarian Chair, KRI NAPA, Kharkiv

Gaydu A., applicant, Petro Mohyla Black Sea state university, Nikolaev

Glukha 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

Gubenko A., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Handziuk K., post-graduate student, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

Karpeko N., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Kireev D., post-graduate student, Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

Kovalchuk V., doctor of public administration, associate professor, head of the chair of management and business, Kharkiv educational and scientific institute of SHEI "Banking University", Kharkiv

Kovrehin V., PhD of technical sciences, associate professor, the first vice-rector, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Kravtsiv S., teacher-metodist of the scientific-methodical centre of educational institutions sphere of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Kuleshov N., PhD in technical sciences, full prof., full professor of management and organization in the sphere of civil protection department, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Lukysha R., applicant, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Lyashevskya O., PhD in public administration, associate professor of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Lyndyuk O., PhD in public administration, doctoral candidate, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

Marehin S., post-graduate student, political science and philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv

Maystro S., doctor in public administration, full professor, head of the chair of public administration in the sphere of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Moroz S., applicant, National University of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Moroz V., doctor in public administration, associate professor, full professor of department of pedagogy and psychology of social systems management, National technical university «Kharkiv Polytechnic Institute», Kharkiv

Mosyakina O., post-graduate student, University of customs and finance, Dnepropetrovsk

Mykhailov V., PhD in public administration, head of the scientific and methodological center of civil protection educational institutions network, Institute of public administration in the sphere of civil protection, Kyiv

Melnychenko O., doctor in public administration, full prof., full professor of the chair of public administration in the sphere of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Nehrych N., post-graduate student, Academy of municipal management, Kyiv

Omarov A., PhD in public administration, doctoral student of training research and production center, National university of civil protection, Kharkiv

Orlenko Y., doctor of public administration, leading researcher, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Podskal'na O., scientific secretary, Institute of state administration in sphere of civil protection, Kyiv

Polkovnichenko D., PhD in public administration, head of educational fire and rescue base, National university of civil protection, Kharkiv

Pomaza-Ponomarenko A., PhD in public administration, senior scientific employee, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Poteriayko S., PhD in military science, associate professor, senior research worker of the research Department, Institute of public administration in the sphere of civil protection, Kyiv

Prihodko R., PhD in public administration, assoc. prof., Deputy Head of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Protsiv O., PhD in public administration, chief specialist, Regional department of forestry and hunting household of Ivano-Frankivsk, Ivano-Frankivsk

Prytup O., post-graduate student, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

Sharovatova O., PhD., associate professor of the Department of occupational, technogenic and environmental safety, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Shvedun V., PhD in economics, senior researcher employee, Head of the scientific department on problems in civil protection sphere management, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Sobol R., PhD in public administration, associate professor of the chair of economic theory and finance, KPI NAPA, Kharkiv

Sobol O., 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

Tverdokhlib O., PhD in public administration, associate professor of the information policy and e-governance department, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

Yakimenko O., post-graduate student, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

Yaschenko O., PhD in economics, associate professor, associate professor of the Department of management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

Zamaraev A., post-graduate student, Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

Zubchik O., PhD, Associate Professor, Department of public administration, Taras Shevchenko National university of Kyiv, Kyiv

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	1
<i>Гайду О. В.</i> Державні пріоритети розвитку морегосподарського комплексу України: науковий огляд наявних і прихованих можливостей.....	1
<i>Древаль Ю. Д., Шароватова О. П.</i> Глобальні доповіді МОП як чинник державного управління охороною праці.....	12
<i>Коврегін В. В.</i> Створення та функціонування молодіжних бізнес-інкубаторів: основні принципи, роль держави і ВНЗ.....	19
<i>Орленко Я. Ю.</i> Імперативи розвитку туристичної галузі України.....	25
<i>Полковниченко Д. Ю.</i> Теоретичні засади державного регулювання економічної безпеки регіонів.....	36
<i>Помаза-Пономаренко А. Л., Карпеко Н. М.</i> Управлінсько-методологічний вимір використання соціального й освітнього потенціалу при формуванні безпеки регіонів України...	42
<i>Проців О. Р.</i> Історико-правовий аналіз державного управління при використанні отруйних речовин у мисливському господарстві Галичини кінця ХІХ – початку ХХ ст.ст.	47
<i>Шведун В. О.</i> Визначення перспективних тенденцій державного регулювання в сфері рекламної діяльності України.....	55
ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	62
<i>Алієва П. І.</i> Механізми управління розвитком міжнародного наукового співробітництва України.....	62
<i>Andronov V., Glukha V.</i> Peculiarities of implementation of state environmental policy of Ukraine: main directions.....	66
<i>Беззубко Л. В., Беззубко Б. І.</i> Удосконалення фінансового механізму діяльності об'єднаних територіальних громад.....	72

<i>Бородін О. Д.</i>	Соціально-культурна сфера як об'єкт державного регулювання.....	81
<i>Дегтяр А. О., Соболь Р. Г.</i>	Західноєвропейські принципи організації та регулювання ринку страхових послуг.....	87
<i>Дзюндзюк Б. В.</i>	Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в умовах розвитку інформаційного суспільства.....	94
<i>Кіреєв Д. Б.</i>	Вдосконалення механізмів розвитку інформаційної економіки в Україні.....	102
<i>Ковальчук В. Г.</i>	Іновіції в правовому забезпеченні державного управління у сфері екологічної безпеки України.....	109
<i>Марехін С. В.</i>	Всеохоплююче управління якістю в органах влади: особливості впровадження.....	117
<i>Негрич М. М.</i>	Формування моделі розвитку інвестиційно-будівельної сфери в Україні.....	123
<i>Омаров А. Е.</i>	Екологічна безпека як чинник національної безпеки держави.....	132
<i>Якименко О. О.</i>	Чинники впливу на реалізацію організаційно-правового механізму державного регулювання трансформації вищої освіти в Україні.....	141
	ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	152
<i>Дудка О. І.</i>	Формування інформаційного забезпечення державного регулювання аграрного сектору економіки.....	152
<i>Колєнов О. М.</i>	Стан правового забезпечення державної екологічної політики України..	158
<i>Твердохліб О. С.</i>	Інституційне середовище формування та реалізації інформаційної політики в Україні.....	165
	КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА.....	172
<i>Губенко А. О.</i>	Напрями вдосконалення державних механізмів реалізації виховно-освітніх технологій.....	172

<i>Дегтяр А. О., Бублій М. П.</i>	
Система управління знаннями як фактор підвищення конкурентоспроможності організації.....	177
<i>Замараєв А. В.</i>	
Ефективність використання людського потенціалу в державному управлінні: професійна підготовка кадрів.....	183
<i>Зубчик О. А.</i>	
«Чому освітню політику важко обґрунтувати?»: система державного управління вищою освітою в Україні.....	189
<i>Кулешов М. М.</i>	
Концептуальні засади реформування системи підготовки кадрів ДСНС України.....	198
<i>Линдюк О. А.</i>	
Концептуальні засади модернізації державної служби України в умовах глобалізації.....	206
<i>Мороз С. А., Мороз В. М., Домбровська С. М.</i>	
Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ.....	213
<i>Мосякіна О. А.</i>	
Роль кадрового менеджменту в реалізації митної політики.....	222

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК..... 227

<i>Гандзюк К. В.</i>	
Інформаційна політика місцевих державних адміністрацій Херсонщини в умовах російської агресії: стан та шляхи удосконалення.....	227
<i>Лукиша Р. Т.</i>	
Напрямки вдосконалення механізмів державної політики соціально-економічного розвитку регіонів в умовах невизначеності.....	233
<i>Ляшевська О. І.</i>	
Вдосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону.....	237
<i>Майстро С. В.</i>	
Державно-приватне партнерство як інструмент забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіону.....	243
<i>Притуп О. Ф.</i>	
Державна політика щодо культурного розвитку регіонів: аналіз дисертаційних досліджень.....	249

РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....	256
<i>Абдиева-Алиева Г. А.</i>	
Построение математических моделей и методов решения задач управления в чрезвычайных ситуациях.....	256
<i>Барило О. Г., Потеряйко С. П.</i>	
Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях.....	264
<i>Приходько Р. В., Яценко О. А.</i>	
Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні.....	272
РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....	283
<i>Андреев С. О.</i>	
Терміни і поняття «цивільна оборона» та «цивільний захист»: етимологічні та логіко-семантичні аспекти.....	283
<i>Кравців С. Я., Соболь О. М.</i>	
Аналіз закордонного досвіду державного регулювання рівня прийняттого ризику.....	297
<i>Мельниченко О. А.</i>	
Механізми державного управління реагування на пожежі: сутність та складові.....	302
<i>Михайлов В. М.</i>	
Роль підрозділів Національної пожежно-рятувальної системи у функціонуванні Державної системи медичної допомоги в Польщі.....	309
<i>Подскальна О. А.</i>	
Система цивільної оборони в Республіці Польща та українсько-польське співробітництво в контексті євроінтеграції України.....	316
ABSTRACTS.....	325
Список авторів.....	376
Contributors.....	380

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 оперативного-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, dergupr@nuczu.edu.ua



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Серія "Державне управління"**

Збірник наукових праць

2016

Випуск 2 (5)

Заснований у 2014 році

Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc у 2016 році

Підписано до друку 29.09.2016. Формат 60x84/16.
Папір 80 г/м². Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,5
Тираж 300 прим. Вид. № 112/15. Обл.вид арк. 12,1.

Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України
61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28
www.nuczu.edu.ua

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80