



Науковий вісник:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

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

***Науковий вісник:
державне управління***

Випуск № 1 (3) 2020

Київ – 2020

ББК 67.401.я43
Н 72

ISSN (print) 2618-0065
DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3))

Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №1 (3) 2020. С. 238

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

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журналу «Науковий вісник: державне управління» присвоєно категорію "Б" із державного управління.

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

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академією управління персоналом (Протокол №2 від 26.02.2020).

Головний редактор

Жукова І.В.

Кандидат наук з державного управління, доцент, старший науковий співробітник відділу публічного управління цивільним захистом Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Заступник Головного редактора:

Андрієнко М.В.

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

Гаман П.І.

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

Редакційна колегія:

Азата Возняк – Краков'ян

кандидат економічних наук, Інститут соціальних наук та безпеки Академії ім. Яна Дугоша в Ченстохові, м. Ченстохов, Польща

Акімов О.О.

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

Акімова Л.М.

доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Андрєв С.О.

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

Валюх А.М.

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

Вольдемар Гайда

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

Гаман Н.О.

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

Кропивницький В.С.

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

Латинін М.А.

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

Майстро С.В.

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

Міхальський Тамаш

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

Новак-Калєява Лариса Михайлівна

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

Орлова Наталія Сергіївна

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

Пархоменко-Куцевіл О.І.

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

Романенко Є.О.

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Сальнікова О.Ф.

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, підполковник, Начальник навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, м. Київ, Україна

Сіціньська М.В.

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

Сіціньський А.С.

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

Шако В.С.

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

Шапоренко О.І.

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

Шевчук І.В.

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

Шойко В.А.

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

Якимчук А.Ю.

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

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

© автори статей, 2020

© Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2020

Шановні друзі та колеги!



Користуючись нагодою, щиро вітаю Вас із виходом № 1 2020 журналу «Науковий вісник: державне управління». Висока продуктивність редакційної колегії журналу, науковість, якість і доступність статей, а, також, стабільність у роботі – все це сильні сторони журналу.

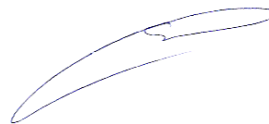
Сьогодні, можна сміливо сказати, що видання користується заслуженою повагою широкого кола наукової спільноти, громадськості та вносить, безперечно, великий вклад у розвиток теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, практичних аспектів державного регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій нашої країни.

У першому цьогорічному номері актуальними є публікації щодо досліджень електронного вирішення спорів у галузі Інтернет та ІТ-технологій. Розглянуті основні етапи державно-правового врегулювання та правові аспекти щодо доцільності та актуальності впровадження альтернативного механізму врегулювання спорів на прикладі вітчизняних та зарубіжних країн.

Досліджено концептуальні підходи щодо вдосконалення державного регулювання екологічного виховання учнів закладів загальної середньої освіти. Акцентована увага на тому, що державне екологічне управління – це діяльність державних органів, спрямована на організацію збереження, відтворення і використання навколишнього природного середовища, охорони екологічних прав і інтересів. Визначено компетенції, за якими слід здійснювати професійне оцінювання фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій та запропоновано найбільш ефективні методи оцінювання та багато іншого.

Бажаю професійній команді журналу «Науковий вісник: державне управління» реалізації намічених планів, зростання вдячної аудиторії авторів та читачів і впродовж ще багатьох і багатьох років зберігати своє основне призначення – сприяти підвищенню освітнього рівня науковців.

**З повагою,
Проректор Міжрегіональної
Академії управління персоналом,
доктор наук з державного
управління, професор,
Заслужений юрист України**



Є.О. Романенко

Шановні колеги!



Вітаю Вас із виходом чергового номера журналу «Науковий вісник: державне управління». Журнал є незалежним виданням для представників різних галузей науки державного управління. У попередніх публікаціях журналу ми відображали науково-дослідну, практичну, освітню діяльності з питань формування та розвитку державної служби, місцевого самоврядування та розкривали актуальні проблеми публічного урядування у сфері цивільного захисту.

Журнал, впродовж часу свого існування, постійно розвивається. Важливим здобутком журналу у 2019 році стало присвоєння йому категорії «Б» із державного управління. Також, приємно відзначити, що з кожним новим випуском видання з'являються нові рубрики, залучаються авторитетні автори, зростає інтерес до журналу на спеціалізованих виставках.

У цьому випуску ви познайомитися зі статтями присвяченими питанням: поглиблення міжрегіональних диспропорцій у рівнях забезпечення територій інвестиційними ресурсами; фінансового планування діяльності сучасного комунального некомерційного підприємства; аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності підприємств у сфері пожежної безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру Японії; особливостей регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування та ін.

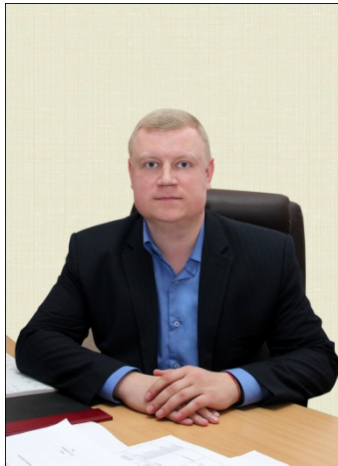
Висловлюю окрему вдячність співзасновнику нашого видання – Міжрегіональній Академії управління персоналом за активну наукову співпрацю, поради, доброзичливі зауваження, що є необхідним компонентом спільної роботи.

Бажаю редакції журналу йти в ногу з часом, підтримувати постійний інтерес читачької аудиторії, а читачам – нових цікавих і корисних статей.

Здоров'я, благополуччя, творчих звершень та успіхів!

**З повагою,
Начальник Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, кандидат технічних наук,
генерал-майор служби
цивільного захисту Кривницький Віталій Станіславович**

**Шановні автори, читачі та засновники журналу "Науковий вісник:
державне управління! "**



Щиро вітаю із виходом чергового номера журналу «Науковий вісник: державне управління»! У 2019 році журналу присвоєна категорія «Б» із державного управління, що дає можливість здобувачам публікувати результати своїх дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора наук.

За майже два роки свого існування, журнал перетворився у знане видання, присвячене проблемам публічного управління та розвитку сил цивільного захисту.

У номері журналу розкриті актуальні проблеми створення об'єднаних територіальних громад та визначені нагальні проблеми й пріоритетні напрями вдосконалення державного управління, у контексті реалізації реформ децентралізації. Проведений глибокий аналіз рівня професійної компетентності фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів Держаної служби України з надзвичайних ситуацій. Досліджені інноваційно-орієнтовані вітчизняні системи підготовки управлінських кадрів, застосування яких є невідкладною потребою сучасного суспільства. Дається компетентна думка експертів щодо необхідності проведення реформ у галузі цивільного захисту та реалізації проектів для покращення удосконалення нормативно-правової бази, що лежать в основі покращення організації реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій.

Сьогодні, редакція журналу – молодий, професійний, креативний, активний колектив фахівців. Бажаю колективу редакції журналу «Науковий вісник: державне управління» бути у постійному творчому пошуку, розширювати коло читачів, а, також, розмішувати більше плідних наукових ідей, цікавих публікацій!

Здоров'я, оптимізму та благополуччя!

**З повагою,
Доктор наук з державного управління, доцент,
Академік Академії будівництва України**

Андрієнко М.В.

ЗМІСТ

Андрієнко М.В., Борис О.П. <i>Реформування державної служби з надзвичайних ситуацій України</i>	8
Ваганова Л.В., Чайковська І.І. <i>Фінансове планування діяльності сучасного комунального некомерційного підприємства</i>	20
Говорун С.В. <i>Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії: досвід для України</i>	29
Денисенко М.П., Шапошнікова О.М., Будякова О.Ю. <i>Економічні заходи державного управління щодо залучення інвестицій</i>	53
Дмитрук С.Ф. <i>Моделі нейтралізації загроз у сфері національної безпеки України як елемент аналізу та прогнозування безпекового середовища</i>	66
Дурман М.О., Дрожин Д.Ю. <i>Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування</i>	84
Дячкова О.М., Черкасов О.О. <i>Децентралізація, основні аспекти громад</i>	97
Коваленко В.В., Борисов А.В., Івашина Н.О., Стогній Г.М. <i>Вивчення міжнародного досвіду забезпечення цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій</i>	110
Ковач В.О.	121
<i>Сучасна діяльність апарату управління на ринку праці</i>	
Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. <i>Державно-правові аспекти електронного вирішення спорів галузі сфери Інтернет та ІТ-технологій</i>	131
Мурашко В.С. <i>Сучасні процеси трансформації викликів та загроз національній безпеці країн-членів ЄС</i>	140
Рєзніков В.В. <i>Особливості формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в різних країнах</i>	153
Романенко Є. О. <i>Закон про незаконне збагачення повернули в Раду</i>	163
Середа Д.В., Климась Р.В., Маладика Л.В. <i>Методологічні аспекти оцінювання професійної компетентності фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів ДСНС України</i>	176
Федотова Т.А. <i>Концептуальні основи підготовки управлінських кадрів державної служби</i>	185
Фомін А. І., Могильниченко В.В., Овчаренко Б.О. <i>Актуальні питання інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудівній та проектній документації</i>	196
Черняхівська В.В. <i>Еволюція гендерних стереотипів відповідно до типів держави, відносин влади, домінування</i>	213
Шойко В.А. <i>Теоретичні основи та комплексні підходи до розкриття базових понять механізму державного управління у сфері цивільного захисту та розуміння їх складових</i>	223

CONTENT

Andriienko M.V., Borys O.P. <i>Reforming of the state emergency service of Ukraine</i>	8
Vahanova L.V., Chaikovska I.I. <i>Financial planning of modern communal non-profit enterprise</i>	20
Govorun S.V. <i>Public Administration in Japan's Fire Safety: Experience for Ukraine</i>	29
Denisenko N.P., Shaposhnikova O.N., Budiakova O. Yu. <i>Economic events of public administration are in relation to bringing in of investments</i>	53
Dmytruk S.F. <i>Models of Neutralization of Threats in the Field of National Security of Ukraine as an Element of Analysis and Forecasting of the Security Environment</i>	66
Durman M.O., Drozhyn Dmytro Yu. <i>Regulatory instruments of local government</i>	84
Diachkova O.M., Cherkasov O.O. <i>Decentralization, basic aspects of huge</i>	97
Kovalenko V.V., Borisov A.V., Ivashyna N.O., Stohnii H.M. <i>Studying international experience in providing civil protection during response to the consequences of emergencies</i>	110
Kovach V.O. <i>Modern activity of management apparatus in the labor market</i>	121
Kropivnitsky V. S., Karshyieva A. I. <i>State Legal Aspects of Electronic Dispute Resolution in Internet and IT Technologies</i>	131
Murashko V.S. <i>Current processes of transformation of challenges and threats to the national security of EU Member States</i>	140
Ryzenkov V.V. <i>Peculiarities of formation and implementation of state policy in European integration in different countries</i>	153
Romanenko Y.O. <i>Law of unseizable enrichment returned to Rada</i>	163
Sereda D.V., Klymas R.V., Maladyka L.V. <i>Methodological aspects of assessing the professional competence of specialists of the testing and research laboratories of the territorial bodies of the State Service of Ukraine</i>	176
Fedotova T.A. <i>Conceptual bases of public service management training</i>	185
Fomin A.I., Mogilnichenko V.V., Ovcharenko B.O. <i>Topical questions of engineering-technical measures of civil protection in city-building and design documentation</i>	196
Chernyakhivska V.V. <i>Evolution of gender stereotypes according to the types of state, power relations, domination</i>	213
Shoyko V.A. <i>Theoretical bases and complex approaches to the disclosure of basic concepts of the mechanism of public administration in the field of civil protection and understanding of their components</i>	223

УДК: 351.861

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-8-19](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-8-19)

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

ORCID: 0000-0002-9222-4831

Борис Олександр Павлович кандидат технічних наук, Заступник начальника (з протипожежного захисту та техногенної безпеки), Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: 067-503-77-87, e-mail: boris7877@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1236-7785

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ УКРАЇНИ

Анотація. Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. №61-р.

Таке рішення було прийняте у зв'язку з тим, що існуюча на той час система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій.

Реалізація Стратегії почалася в 2017 році, та здійснюється у три етапи до кінця 2020 року. Обґрунтовано, що система державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки має надмірний регуляторний вплив на суб'єктів господарювання, що призводить до зниження рівня довіри таких суб'єктів та населення, а також негативно позначається на інвестиційному кліматі в державі.

«Активна реалізація реформи розпочалася у 2016 році з прийняття нового Закону «Про державну службу» та комплексної Стратегії реформування державного управління, що відповідають принципам публічної адміністрації OECD/SIGMA. Впродовж 2017-18 рр. тривала активна фаза реформування – реорганізація міністерств, запуск нових директоратів із формування державних політик та стратегічного планування, залучення на державну службу фахівців шляхом прозорих конкурсів на career.gov.ua, запуск понад 100 електронних послуг для громадян та бізнесу. У 2018 році експерти OECD/SIGMA провели

комплексну оцінку системи державного управління та підготували рекомендації, які стали основою для оновлення Стратегії реформування держуправління», заявив Сасенко О.С. [1]

Ключові слова: стратегія реформування, стратегічне планування, служби надзвичайних ситуацій, безпеки життєдіяльності населення, Державної служби надзвичайних ситуацій.

Andriienko Mykola Vasilievich Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Research Center for Civil Protection Events, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel.: (044) -280-18-01, e-mail.: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9222-4831

Borys Oleksandr Pavlovych Candidate of Technical Sciences, Deputy Chief (on fire protection and technogenic safety), Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel.: 067-503-77-87, e-mail: boris7877@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1236-7785

REFORMING OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE

Abstract. The Strategy for Reforming the State Emergency Service System was approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 61-p of January 25, 2017. This decision was made due to the fact that the system of the State Emergency Service at that time did not allow to fulfil fully the tasks assigned to the Service in the implementation of state policy in the field of civil protection, ensuring the proper level of security of life of the population, its protection from emergencies, fires and other dangerous events.

The implementation of the Strategy began in 2017 and is being implemented in three stages by the end of 2020. It is substantiated that the system of state supervision in the field of fire and technological safety has an excessive regulatory impact on economic entities, which leads to a decrease in the level of confidence of such entities and the population, and also adversely affects the investment climate in the state.

"The active implementation of the reform began in 2016 with the adoption of the new Law "On Public Service" and the Comprehensive Public Administration Reform Strategy, in line with OECD/SIGMA public administration principles. During 2017-18, an active phase of reform continued the reorganization of ministries, the launch of new directorates for public policy-making and strategic planning, the recruitment of public officials through transparent competitions at career.gov.ua, the launch of over 100 e-services for citizens and businesses. In 2018, OECD/SIGMA experts carried out a comprehensive assessment of the Public Administration System and made recommendations that formed the basis for updating the Strategy for reforming the state government," Saienko said [1].

Keywords: reform strategy, strategic planning, emergency services, population life safety, the State Emergency Service.

Постановка проблеми. Сили цивільного захисту та засоби ДСНС не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події через віддаленість їх від місць виникнення таких подій, а також мають обмежені можливості щодо створення ефективного та дієвого угруповання сил для подолання негативних наслідків масштабних надзвичайних ситуацій, у тому числі в особливий період.

З огляду на зазначене, а також зміни, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування, зумовлюють необхідність проведення реформування системи ДСНС. [2]

Швидкоплинність, непрофесійність і політична заангажованість керівних кадрів у профільному відомстві та найчастіше відсутність практичного профільного досвіду і відповідальності за прийняті рішення ще більше погіршують нинішню ситуацію. Все це робить центральний орган виконавчої влади у сфері ЦЗ та його керівництво неспроможними послідовно і цілеспрямовано вести країну шляхом демократичних реформ. Поточний стан та критичний прогноз безпекової ситуації в Україні ставлять сьогодні перед найвищим керівництвом держави першочергове завдання прискорення базових реформ у сфері ЦЗ і вдосконалення механізмів державного управління відповідно до європейських стандартів безпеки. [3]

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатьом аспектам державного управління ЦЗ були присвячені праці таких вітчизняних дослідників: В. Бегуна, В. Богдановича, Е. Богданової, В. Вітлінського, П. Волянського, Б. Гамалюка, Б. Данилишина, М. Єжєєва, А. Качинського, І. Криничної, Н. Клименко, А. Белікова, Г. Рєви, Г. Ситника, О. Суходолі, О. Труша, С. Андрєєва, О. Кривцова, П. Фєсянова, О. Бикова, В. Тютюнника, А. Шевчука, М. Сіцінської, А. Белоусова, А. Терєтьєвої, В. Дурдинця, А. Федцова, О. Риболова, С. Белан, Л. Пісні, О. Касьян, В. Доманського та ін., а також зарубіжних, зокрема Г. Коффа, Т. Хоружої та ін. Системний аналіз сучасної наукової літератури у галузі державного управління свідчить про те, що проблема державного управління захистом населення у НС залишається сьогодні недостатньо дослідженою. Зокрема, пріоритетом подальших досліджень є модернізація організаційно-правового регулювання ЄДС ЦЗ з урахуванням передового європейського досвіду, техногенно і соціально обумовлених потреб держави [4,5]. Визначено нагальні проблеми та пріоритетні напрями вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям на рівні територіальних громад, зокрема в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Романенко Є.О. [3].

Метою статті є розгляд стану реалізації державної політики України у сфері цивільного захисту населення, територій, майна і навколишнього середовища у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, під час реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Державне управління у сфері запобігання та ліквідації наслідків НС є стратегічним компонентом забезпечення національної безпеки нашої держави. Гарантування реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, що представляє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій. Безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ здійснює Держава служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [6], як центральний орган виконавчої влади, теперішня діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (КМУ) через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [7]. Слід визнати, що під час проведення реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій з'являлось багато нових завдань перед особовим складом служби, а кількість профільного керівництва над ДСНС нажалі не зменшувалось а тільки роздувалось за рахунок не професіонального підбору кадрів. 2011 році сталося розділення Міністерства у справах НС України на 4 окремі відомства – МНС (як головний орган), Державну інспекцію техногенної безпеки, Державне агентство зони відчуження та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки [8]. Згодом Уряд України постановою від 25 квітня 2014 року № 120 без жодних офіційних пояснень установив, що діяльність ДСНС спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ [9].

Також про суперечливу систему державного управління в системі цивільного захисту зауважує А. Чубенко у своїй монографії «Теоретикометодологічні засади фінансування системи цивільного захисту». Вчений говорить про необхідність посилення структури тогочасного Міністерства України з надзвичайних ситуацій, до компетенції якого насамперед належали б питання стратегії та політики, зокрема економічного розвитку, бюджетного процесу, організація нормативно-правового забезпечення, а менш важливі функції в багатьох випадках можна було децентралізувати та передати на регіональний і місцевий рівні. При цьому А. Чубенко вважає виправданим проведення аудиту ефективності структури тодішнього Міністерства України з надзвичайних ситуацій передусім на рівні центрального апарату з метою усунення паралелізму та дублювання 19 функцій [10]

Нажалі ДСНС у плануванні своєї діяльності і донині залишається під суттєвим впливом політичних сил, що наочно виявилось в кадровій політиці останніх років,

коли на керівні посади майже в усіх областях призначалися люди без відповідної фахової підготовки і практичного досвіду роботи в системі. Результатом боротьби політиків за вплив на призначення у ДСНС так званих «своїх людей» стало звільнення значної кількості справжніх професіоналів.

Погоджуємося з думкою авторів, які зазначають, що одночасне функціонування в країні двох центральних органів виконавчої влади, один з яких наділено повноваженнями щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільного захисту (МВС), а інший – щодо забезпечення її реалізації (ДСНС), не відповідає змісту та концепції Кодексу, спричиняє колізії в законодавстві та організаційну плутанину, породжує бездіяльність і безвідповідальність у посадових осіб органів державного управління [13].

Політичний вплив поглиблюється ще й хронічним недофінансуванням ДСНС, коли щороку на її утримання передбачається фінансування у розмірі лише 60% річної потреби[3]. Але на ряду з цим, Державі залишається знаходити належне фінансування для наших рятувальників, нацгвардійців та всіх військових, належно підтримувати їх», — саме такою була реакція Президента Володимира Зеленського на побачене в Міжнародному міжвідомчому багатопрофільному центрі підготовки підрозділів Національної гвардії[11]. Таким чином бачимо різницю з реальних справ з тим що називають проведенням реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій.

Багато хто не бачить різниці між обов'язками та завданнями ДСНС та системою цивільного захисту, задачі яких плідно перетинаються, як при повсякденній роботі, так і під час реагування на НС.

Пропозиції А. Любінського тісно пов'язані з дослідженням С. Майстро та О. Труша, які розглянули нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні та виокремили проблемні аспекти й суперечності законодавства у цій сфері. Учені переконані, що дієвий нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту має враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, становити собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям в Україні [14].

Система місцевого самоврядування, що створена в межах виконання заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг [12].

Не слід забувати, що не останнім а одним із вагомих результатів реформи має бути всеосяжна трансформація освітнього сектора. Освіта мусить перетворитися на систему, здатну до саморегуляції – відповідно до викликів суспільного розвитку, які постійно змінюються. Освіта має перетворитися на ефективний

важіль економіки знань, на інноваційне середовище, у якому учні й студенти отримують навички і вміння самостійно оволодівати знанням протягом життя та застосовувати це знання в практичній діяльності. Освіта має продукувати індивідів, здатних забезпечити прискорене економічне зростання і культурний розвиток країни, свідомих, суспільно активних громадян, конкурентоспроможних на європейському і світових ринках праці. Освіта має стати реальною гарантією забезпечення високих соціальних стандартів [15].

Узагальнено основні напрямки попередніх наукових досліджень державного управління, а саме: розвиток державного управління у сфері забезпечення цивільної безпеки у надзвичайних ситуаціях та запровадження прогресивного досвіду розвинених зарубіжних країн у зазначеній сфері; удосконалення механізмів формування інституціональних засад розвитку державної системи цивільного захисту України; створення системи управління цивільного захисту та її інтеграція в єдину інформаційно-аналітичну систему сектора безпеки та оборони держави; визначення структури і функцій центрів управління в надзвичайних ситуаціях як інструменту підтримки ухвалення рішень органами державного управління за досвідом організації управління в надзвичайних ситуаціях в країнах Європейського Союзу; науково-теоретичне обґрунтування механізмів побудови ефективної функціонально-структурної моделі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням сучасних потреб суспільства; удосконалення механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки України на основі виділення їх функціональної спрямованості; дослідження комплексу чинників, що впливають на ефективність і надійність функціонування системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій; пошук шляхів визначення сутності інформаційного забезпечення в системі державного управління; визначення напрямків модернізації системи цивільного захисту держави [16].

Управління знаннями не є чимось новим, оскільки на підприємствах і в організаціях завжди реалізовувалися освітні програми, проводилися тренінги та інші заходи для отримання і поширення передового досвіду і знань. Однак в умовах зростання ризиків природно-техногенного характеру, посилення ринкової конкуренції, управління знаннями стає основним фактором зниження ризиків, забезпечення безпеки населення, об'єктів економіки і держави, підвищення конкурентоспроможності. Рішення проблеми взаємодії людини і навколишнього світу з використанням потенціалу знань про ризики і культури ризику дозволить знизити негативний вплив людського чинника і підняти проблеми ризику на глобальний, біосферний рівень. Таким чином, цивілізація ризику на основі максимально ефективного управління людським чинником, а саме, використання інтелектуальної потужності окремої людини і всього населення країни, стає цивілізацією знань і ризику [18].

Порівняно з 2017 роком загальна кількість НС у 2018 році зменшилася майже на 23 %, при цьому кількість НС техногенного характеру зменшилася на 4 %, НС природного характеру – на 28 %, а НС соціального характеру – на 66,7%. Також,

порівняно із 2017 роком, спостерігається зменшення кількості загиблих та постраждалих в НС на 2,3 % та 6,9 % відповідно. Незважаючи на зменшення у звітному періоді загальної кількості НС техногенного характеру, зафіксовано зростання на 12,5 % кількості НС, пов'язаними із аваріями на транспорті та на 10 % - НС, пов'язаних із пожежами та вибухами. Проте, кількість загиблих та постраждалих у цих НС зменшилася, за винятком НС на транспорті, де кількість постраждалих збільшилася більше ніж у 2 рази[17].

Зауважимо, що реформування ДСНС сприяє розвитку безпеки життєдіяльності на місцевостях. На регіональному рівні формується волонтерський рух у сфері цивільного захисту та створюється добровільно-пожежна охорона, посилюється відповідальність керівників підприємств за порушення правил пожежної і техногенної безпеки. Для швидкої реакції та ліквідації надзвичайних ситуацій у громадах активно відкриваються центри безпеки та місцеві пожежні депо в селах [19].

Варто нагадати, що Стратегія реформування ДСНС проводиться в кілька етапів відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

- Перший етап тривав з 2016 по 2017 р. За цей час держава в п'яти областях реалізувала пілотні проекти з організації заходів цивільного захисту спроможних територіальних громад. Громади отримали методичну допомогу зі створення Public Administration and Local Government, 2018, issue 3(38) 159 Local Government добровільних та місцевих пожежних організацій, їх навчання. У складі виконавчих органів ОТГ були сформовані структурні підрозділи з питань цивільного захисту. Місцеві пожежні служби були забезпечені необхідною для роботи матеріально-технічною базою.
- Другий етап реалізовувався у 2018 р. На цьому етапі введено реєстр сил цивільного захисту з урахуванням їх реформування; визначено межі відповідальності всіх служб, причетних до сфери безпеки життєдіяльності; залучено міжнародну допомогу до фінансування служб і забезпечення матеріально-технічної бази; зазначено нормативну діяльність ДСНС до забезпечення сталого функціонування в умовах надзвичайних ситуацій.
- Третій етап розпочався у 2019 р. і триватиме до 2020 р. На цьому етапі держава планує удосконалити організаційно-штатну структуру апарату ДСНС й аварійнорятувальні формування ДСНС центрального підпорядкування; оптимізувати функції органів із надзвичайних ситуацій на місцевому та центральному рівнях з метою ліквідації дублювань; сформувати єдину базу волонтерів для їх залучення на добровільних засадах до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та гасіння пожеж; автоматизувати засоби зв'язку та сповіщення; розвивати державний центр управління з надзвичайних ситуацій; розширювати міжнародне співробітництво [19].

Як бачимо, державі є над чим працювати і допомагати органам місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад.

Необхідно суттєво змінити принципи регіональної політики держави та розширити фінансові повноваження регіонів. Адже це допоможе місцевій владі вирішити низку суміжних проблем: очистити території Public Administration and Local Government, 2018, issue 3(38) 163 Local Government від шкідливих для здоров'я і довкілля отрутохімікатів, укріпити захисні дамби, які оберігають території від затоплення, очистити від вибухонебезпечних предметів ділянки військово-тренувальних полігонів.

Держава реалізує політику у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад шляхом проведення реформи децентралізації в галузі цивільного захисту організацій, різних навчань та тренінгів, створення МПК чи ДПК, реалізації пілотних проектів, надання фінансової підтримки і матеріального забезпечення МПК (ДПК). Однак ця політика проводиться державою неефективно, оскільки на сьогодні залишається ряд невирішених проблемних питань під час створення і функціонування МПК, ДПК(Д). Крім того, потребує суттєвого доопрацювання нормативно-правова база [20].

Висновки. Необхідність проведення реформи в галузі цивільного захисту та реалізація проектів по покращенню матеріальної сторони справи та удосконалення нормативно-правової бази лежать в основі проблемних питань, що потребують подальшого вирішення.

Враховуючи наші дослідження можемо зробити висновок, що завершення процесу реформування досягається стандартизацією нормативно-правових документів, використанням єдиних органів управління, більш визначеним використанням сил і засобів за призначенням, приведення до оптимальної роботи та підтримку ЄДСЦЗ на основі максимального залучення професіоналів та професійного вкладу від всіх учасників цього процесу. Особливо, увагу необхідно звернути, на швидкоплинність, і політичну заангажованість керівних кадрів у профільному відомстві та відсутність практичного профільного досвіду і відповідальності за прийняті рішення керівництвом з високими профільними фундаментальними знаннями, та професійним досвідом .

Тому ця тема, на даний час, залишається відкрита для нових пошуків для покращення організації реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій та перспективна для проведення нових наукових досліджень у цій галузі.

Література:

1. Звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування Державного управління України на 2018-2020 роки https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf
2. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р

3. Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ doi:10.15421/151605 Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна, ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online), № 3 (29) березень 2016 ст 40
4. Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Приходько Р.В. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., 2011, вип. 3 (34).
5. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу / Труш О.О. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., 2009, вип. 4 (27) та 2010, вип. 1 (28).
6. Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/paran10#n10>.
7. Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.
8. Вікіпедія. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Реформування. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
9. Постанова КМУ від 25 квітня 2014 року № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>.
10. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / А. Г. Чубенко ; Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ. – К. : 2012. –32 с.
11. «Рятувальники вражають професіоналізмом» Писана Наталя 02 жовтня 2019 <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/prezident-nagoloshuye-na-nalezhnomu-finansuvanni-d/>
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г.П. Ситник, С.О. Андрєєв // Вісник НАДУ. – 2014. – № 2. – С.5-11. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip= dop&tipn= Page&page=46>.
14. Майстро С. В. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С.В. Майстро, О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління. –2014. – № 2 (2014). – С. 156-162. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/4/01.pdf>
15. Харламов В.В., викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт НУЦЗУ Теоретичні засади Державного Управління вищою освітою у сфері цивільного захисту <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2378/1/Harlamov.pdf>.
16. Барило О.Г. Аналіз досліджень проблем державного управління у сфері цивільного захисту. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування 2018 № 1, http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/11.pdf.
17. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2018 році <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321>
18. IX Міжнародна науково-технічна конференція «Хімія та сучасні технології», ЛЮДСЬКИЙ ЧИННИК І БЕЗПЕКА Мул А. О.1, Плис М. М.1, Кондратюк В. М.2 Дніпро 2019 ст. 44.
19. Галак А. Добровільні пожежні команди та організація системи реагування на надзвичайні ситуації в ОТГ / А. Галак. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss->

73481922 [Halak A. Dobrovilni pozhezhni komandy ta orhanizatsiia systemy reahuvannya na nadzvychaini sytuatsii v OTH / A. Halak. – Rezhy m dostupu : <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-73481922>]

20. Андрій Рогуля Навчально-методичний центр цивільного захисту та безпеки Львівської області «РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»/ Public Administration and Local Government, 2018, issue 3(38)/ [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/21.pdf)

References:

1. Zvit pro vykonannya u 2018 rotsi stratehii reformuvannya Derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2018-2020 roky [Report on the implementation in 2018 of the strategy of reform of the State Administration of Ukraine for 2018-2020]. (n.d.). www.Kabinetu.Ministriv.Ukrainy.gov.ua. Retrieved from https://www.Kabinetu.Ministriv.Ukrainy.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf [in Ukrainian]

2. Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Stratehii reformuvannya systemy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii” : vid 25 sichnia 2017 r. № 61-r [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Strategy for reforming the Civil Service of Ukraine system for emergency situations” by the of January 25, 2017 No. 61-p]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

3. Romanenko, Ye.O. (2016). Kontseptualni zasady reformuvannya derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii ta yii mistse v systemi orhaniv vnutrishnikh sprav [Conceptual principles of civil service reform of Ukraine for emergencies and its place in the system of internal affairs bodies]. *Mizhrehionalna akademiia upravlinnia personalom – Interregional Academy of Personnel Management*, 3(29), 38-46 [in Ukrainian].

4. Prykhodko, R.V. (2011). Orhanizatsiino-pravovy mekhanizm rehuliuвання sfery zakhystu naselennia i terytorii vid naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Organizational and legal mechanism of regulation of the sphere of protection of the population and territories from the consequences of emergencies]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – The theory and practice of public administration*, 3 (34), 279-285 [in Ukrainian].

5. Trush, O.O. (2009). Dosvid pobudovy ta funktsionuvannya system tsyvilnoho zakhystu krainchleniv Yevropeiskoho Soiuzu [Experience in the construction and functioning of civil protection systems of the EU Member States]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 4, 364-373 [in Ukrainian].

6. Postanova KABINETU MINISTRIV UKRAINY “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu” : vid 9 sichnia 2014 r., № 11 [Resolution of CMU “On Approval of the Regulation on the Unified State Civil Protection System” from January 9, 2014, № 11]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/paran10#n10> [in Ukrainian].

7. Postanova KABINETU MINISTRIV UKRAINY «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii» : vid 16 hrudnia 2015 r., № 1052 [Resolution of CMU “On Approval of the Regulation on the State Emergency Service of Ukraine” from December 16, 2015, № 1052]. (n.d.). www.mns.gov.ua. Retrieved from <http://www.mns.gov.ua/content/law.html> [in Ukrainian].

8. Derzhavna sluzhba Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii. Reformuvannya. [State Emergency Service of Ukraine. Reformation]. (n.d.). uk.wikipedia.org. Retrieved from https://uk.wikipedia.org/wiki/Державна_служба_України_з_надзвичайних_ситуацій#Реформування [in Ukrainian].

9. Postanova KABINETU MINISTRIV UKRAINY «Pytannia spriamuvannya ta koordynatsii diialnosti Derzhavnoi sluzhby z nadzvychainykh sytuatsii» : vid 25 kvitnia 2014 roku, № 120

[Resolution of CMU “Issues of Direction and Coordination of Activities of the State Emergency Service” from April 25, 2014, № 120]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

10. Chubenko, A. H. (2012). *Teoretyko-pravovi zasady finansuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu* [Theoretical and Legal Foundations of Financing the Civil Protection System]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav Ministerstva vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].

11. Pysana, N. (November 02, 2019). *Riatuvalnyky vrazhaiut profesionalizmom* [Rescuers impress by their professionalism]. *ukurier.gov.ua*. Retrieved from <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/prezident-nagoloshuye-na-nalezhnomu-finansuvanni-d/> [in Ukrainian].

12. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini”* : vid 01 kvitnia 2014 roku, № 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine” from April 01, 2014, № 333-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

13. Sytnyk, H.P., Andreiev, S.O. (2014). *Pro novu konfiguracyiu postiino diiuchykh orhaniv upravlinnia tsyvilnoho zakhystu na derzhavnomu rivni* [On the new configuration of permanent civil protection management bodies at the state level]. *Visnyk NADU – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 5-11. Retrieved from <http://visnyk.academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=46> [in Ukrainian].

14. Maistro, S. V., Trush, O.O. (2014). *Normatyvno-pravovy mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 2, 156-162. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/4/01.pdf> [in Ukrainian].

15. Kharlamov, V.V. (2017). *Teoretychni zasady Derzhavnoho Upravlinnia vyshchoiu osvitoiu u sferi tsyvilnoho zakhystu* [Theoretical foundations of the State Department of Higher Education in the field of civil protection]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnia – Bulletin of National University of Civil Protection of Ukraine. Series: State Government*, 1, 69-75. Retrieved from <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/2378/1/Harlamov.pdf> [in Ukrainian].

16. Barylo, O.H. (2018). *Analiz doslidzhen problem derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu* [Analysis of studies of public administration problems in the field of civil protection]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government*, 1. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/11.pdf [in Ukrainian].

17. *Zvit pro osnovni rezultaty diialnosti Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii u 2018 rotsi* [Report on the Main Results of the State Emergency Service of Ukraine in 2018]. (n.d.). *www.dsns.gov.ua*. Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/Публічний%20звіт%20за%202018%20рік.pdf> [in Ukrainian].

18. Mul, A. O., Plys, M. M., Kondratiuk, V. M. (2019). *Liudskyi chynnyk i bezpeka* [Human Factor and Security]. *Khimiia ta suchasni tekhnologii – Chemistry and Modern Technologies: Proceedings of 10th International Scientific and Technical Conference*. (pp. 44-45). Dnipro [in Ukrainian].

19. Halak, A. (2017). *Dobrovilni pozhezhni komandy ta orhanizatsiia systemy reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii v OTH* [Volunteer Fire Teams and Organization of the Emergency Response System in UTC]. Retrieved from <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-73481922> [in Ukrainian].

20. Rohulia, A. (2018). Realizatsiia derzhavnoi polityky u sferi bezpeky zhyttiediialnosti na rivni terytorialnykh hromad [Implementation of state policy in the field of living safety at level of territorial communities]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Government*, 3(38), 157-163. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/21.pdf) [in Ukrainian].

УДК: 338.2

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-20-28](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-20-28)

Ваганова Людмила Василівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки та управління Хмельницького інституту імені Блаженнішого Володимира, Митрополита Київського і всієї України ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна академія управління персоналом”, 29000, м. Хмельницький, Проспект Миру, 101а, головний спеціаліст відділу планування діяльності та стратегічного розвитку підприємств міста Хмельницької міської ради, тел.: 0675875536, e-mail: milascincevaganova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5812-4597

Чайковська Інна Ігорівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри математики, статистики та інформаційних технологій Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, 29000, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8, тел.: 0979355169, e-mail: inna.chaikovska@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-7482-1010

ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОГО КОМУНАЛЬНОГО НЕКОМЕРЦІЙНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Анотація: Сучасні умови децентралізації вимагають від комунальних закладів нового підходу до планування власних доходів та витрат, формування фінансових ресурсів, особливо це стосується суб'єктів господарювання, які належать до галузі охорони здоров'я. Так сьогодні комунальні некомерційні підприємства як правонаступники прав та зобов'язань колишніх закладів охорони здоров'я стикаються із безліччю ситуаційних питань, пов'язаних із організацією якісного бухгалтерського обліку, складанням фінансового плану підприємства та фінансової звітності, дотримання норм податкового законодавства.

У роботі розглянутий особливий статус комунального неприбуткового підприємства, а саме визначено критерії, які відносяться до неприбуткових суб'єктів господарювання, виходячи із цілей оподаткування. Також особливу увагу звернено на ситуації, за яких ознаку неприбутковості може втратити медичний заклад. З метою здійснення ефективного контролю як керівника підприємства так і органу влади, до якого належить дане підприємство, фінансово-економічна служба спільно із головним лікарем закладу повинні на принципах ефективності та раціональності спланувати формування доходів, видатків та фінансового результату.

Фінансовий план забезпечує механізм погодження витрат із власником. Реорганізовані комунальні некомерційні підприємства відносяться до

комунального сектору економіки, але, незважаючи на отриманий ними статус суб'єкта господарювання, власник має контролювати спрямування витрат. Таким чином, з одного боку, фінансовий план є інструментом контролю, а з іншого — забезпечує легалізацію запланованих витрат підприємства за умови, що витрати враховані в цьому плані та погоджені з власником. У питаннях оподаткування фінансовий план обґрунтовує відповідність витрат статутній діяльності та є запорукою збереження статусу неприбутковості.

У статті наведені приклади складання фінансового плану за дохідною та витратною частинами, вказуючи їх взаємозв'язок із даними бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

Ключові слова: фінансовий план, комунальне некомерційне підприємство, орган місцевого самоврядування, доходи, витрати, чистий прибуток.

Vahanova Liudmyla Vasylivna, PhD in Economics, Associate professor, Associate Professor Department of Economics and Management His Beatitude Metropolitan Volodymyr of Kyiv and All Ukraine Khmelnytsky Institute of PJSC "HEI" Interregional Academy of Personnel Management", main specialist of planning of activity and strategic development of enterprises of city department the Khmelnytsky town council, 29000, Khmelnytsky, Myry ave., 0675875536, E-mail: milascincevaganova@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5812-4597.

Chaikovska Inna Ihorivna, PhD in Economics, Associate professor, Associate Professor Department of Mathematics, statistics and information technology Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, 29000, Khmelnytsky, Heroes Square str., 8, 0979355169, E-mail: inna.chaikovska@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-7482-1010

FINANCIAL PLANNING OF MODERN COMMUNAL NON-PROFIT ENTERPRISE

Abstract. The current conditions of decentralization require utilities to take a new approach to the planning of their own income and expenditures, and to develop financial resources, especially for health care entities. Today, utility companies, as successors to the rights and obligations of former health care institutions, are confronted with many situational issues related to the organization of high-quality accounting, preparation of the company's financial plan and financial statements, compliance with tax law.

The paper examines the special status of a municipal non-profit enterprise, and defines the criteria relating to non-profit entities for tax purposes. Special

attention is also paid to situations in which a medical institution may lose the mark of non-profitability. In order to effectively control both the head of the enterprise and the authority to which the enterprise belongs, the financial and economic service together with the chief physician of the institution should plan the formation of income, expenses and financial result on the principles of efficiency and rationality.

The supported financial plan is the owner. Reorganized utility non-profit enterprises support the utility sector of the economy, but despite the received status of the entity, the owner must support the issue. So, on the one hand, this plan is a tool that is, and on the other, using the legalization of paid businesses trying to get into that plan and talk to the owner. With respect to the support of an additional project, it should be consistent with the statutory activity and warrant the restoration of non-profit status.

The article provides examples of drawing up a financial plan for the income and expense parts, showing their relationship with accounting and financial statements.

Key words: financial plan, municipal non-profit enterprise, local government, income, expenses, net income.

Постановка проблеми. В умовах впровадження фінансової децентралізації одним із ключових завдань є бюджетне планування видатків, які скеровуються на утримання та розвиток сфер життєдіяльності територіальних громад. На сьогодні Верховною радою України прийнято Закон України “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення” за № 2168-VIII від 19.10.2017 р., що визначає державні фінансові гарантії надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій [1].

В той же час Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” надано можливість власникам публічних закладів охорони здоров’я (далі – ЗОЗ) (відповідним територіальним громадам, від імені яких право комунальної власності здійснюють відповідні місцеві ради) перетворювати належні їм на підставі зазначеного права ЗОЗ, що нині мають статус бюджетних установ, у комунальні унітарні некомерційні підприємства [2]. Сьогодні перед фінансово-економічною службою КНП постає безліч питань, пов’язаних із організацією бухгалтерського обліку, складанням фінансового плану підприємства та фінансової звітності, дотримання норм податкового законодавства.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Особливості організаційної структури, економіко-правові основи функціонування системи охорони здоров’я в Україні, особливості управління організаційними змінами в галузі розглянуті у працях З.Гладуна, Л.Жаліло, Я.Радиша, І.Рожкової, С.Стеценка, І.Солоненка та інші.

Формулювання цілей (мети) статті. Проаналізувати важливі організаційно-економічні засади фінансового планування діяльності комунального некомерційного підприємства в сучасних умовах реформи галузі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перетворення ЗОЗ у комунальні некомерційні підприємства (КНП) сприяє збільшенню господарської та фінансової автономії (самостійності) та управлінської гнучкості комунальних закладів охорони здоров'я, формуванню у них стимулів для поліпшення якості медичного обслуговування населення і водночас підвищення економічної ефективності використання активів.

Так, керівник КНП має можливість самостійно складати фінансовий план, а не діяти на основі затвердженого вищим розпорядником кошторису. Джерелами фінансування закладу можуть бути не тільки кошти держави, але й кошти юридичних і фізичних осіб (наприклад: благодійна допомога). КНП без обмежень зможе користуватися рахунками у комерційних банках. Якщо КНП не використало кошти впродовж року, то вони в нього не будуть вилучатися назад до держбюджету та бути підставою до зменшення фінансування в майбутньому, так як це відбувається у бюджетних установ.

КНП створюється для здійснення діяльності, спрямованої на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Тобто таке підприємство може бути неприбутковим у розумінні податкового законодавства. У цілях оподаткування до числа неприбуткових відносяться, зокрема, підприємства, які одночасно відповідають таким критеріям:

- утворені та зареєстровані в порядку, визначеному законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації;
- установчі документи повинні містити заборону розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних із ними осіб;
- установчі документи повинні передбачати передачу активів одній або кільком неприбутковим організаціям відповідного виду або зарахування до доходу бюджету у разі припинення юридичної особи (у результаті її ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення);
- таке підприємство повинно бути внесене до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

Отримання КНП статусу неприбуткової організації звільняє такого суб'єкта від сплати податку на прибуток. Звіт про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації, який мають подавати у такому випадку КНП, прирівняний до декларації і має обов'язково подаватися КНП, незважаючи на те, що по ньому не сплачується ніякого податку. До нього додаються й форми фінансової звітності у повному складі за НП(С)БО 1 [3]

або спрощені за П(С)БО 25 [4]. Спрощена фінзвітність КНП може застосовуватися у разі відповідності критеріям мікро- чи малого підприємства за ч. 2 ст. 2 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996 [5].

Слід зазначити, що підприємство зі статусом неприбуткової організації може отримувати й інші доходи від здійснення діяльності, що визначена статутом підприємства. Тобто, підприємство може отримувати дохід не тільки у вигляді дотацій, медичної субвенції, отриманих із державного або місцевих бюджетів, коштів за договорами з Національною службою здоров’я України, а також і внаслідок надання платних послуг, що передбачені у статуті підприємства.

Доходи від здійснення такого виду діяльності не будуть об’єктом оподаткування податком на прибуток за умови, що такі доходи використовуються підприємством виключно для фінансування видатків на утримання такої неприбуткової організації, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її установчими документами. Такі видатки повинні плануватися та визначатися неприбутковою організацією у фінансовому плані і відповідати цілям, завданням та напрямкам діяльності, які визначені її установчими документами.

Фінансовий план є основним плановим документом, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів. Такі плани зобов’язані розробляти і державні комерційні підприємства (ст. 75 ГК України) і державні некомерційні (казенні) підприємства (ч. 8 ст. 77 ГК України) [6].

Основною метою складання річного фінансового плану підприємства є: визначення основних показників фінансово-господарської діяльності підприємства; основних джерел та напрямів спрямування коштів для забезпечення потреб діяльності підприємства; реалізації розвитку підприємства; забезпечення витрат та виконання зобов’язань, включаючи зобов’язання перед бюджетами та державними цільовими фондами.

Оскільки відповідно до частини 10 статті 78 ГК України [6] особливості діяльності КНП визначаються відповідно до вимог, встановлених щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, з огляду на положення статей 75 та 77 ГК України [6], комунальні підприємства зобов’язані складати і виконувати фінансовий план.

Строки та порядок розробки фінансових планів та контролю їх виконання державними підприємствами врегульовано ст. 75 ГК України [6] та Порядком складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб’єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженим Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205 [7]. Фінансовий план підлягає затвердженню

до 1 вересня року, що передує плановому року. План складається на календарний рік із поквартальною розбивкою.

Управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється територіальними громадами та органами місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки. Комунальні некомерційні підприємства є суб'єктами комунального сектора економіки (ст. 24 ГК України). Тому відповідна територіальна громада, як власник таких підприємств, має розробити свій локальний нормативний акт, в якому будуть врегульовані питання форми, строків та порядку розробки та затвердження фінпланів, контролю за їх виконанням комунальними некомерційними підприємствами цієї громади.

Найпоширеніша форма фінансового плану складається з кількох розділів (додаток 2 Порядку № 205):

✓ очікувані доходи з поквартальним зазначенням їх обсягу і розподілом за джерелами надходження (наприклад, доходи за договором із Національною службою здоров'я України (НСЗУ), доходи за місцевою програмою, від оренди майна, надання платних послуг тощо);

✓ очікувані витрати, на які буде витрачено дохід, постатейно (заробітна плата, витратні матеріали, капітальні витрати, закупівля обладнання тощо) з деталізацією інформації (наприклад, зарплата медичного персоналу, адміністративно-господарського персоналу, керівників тощо) або без неї, що залежить від рішення власника;

✓ фінансові результати діяльності: валовий дохід, результат від операційної діяльності, фінансовий результат від діяльності (прибуток чи збиток), який визначається співвідношенням доходу та витрат;

✓ обов'язкові платежі КНП до бюджету (включається до фінансового плану на вимогу власника для зручності формування місцевого бюджету; показує, які додаткові податки з дохідної частини має сплатити КНП);

✓ індикатори та коефіцієнти для аналізу фінансового плану та звіту про його виконання, за допомогою яких власник має відстежувати діяльність КНП.

Так, дохідна частина фінансового плану формується із планових даних “Звіт про фінансові результати” (Форма №2):

Фінансовий план	Звіт про фінансові результати
Дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	р. 2000 “Чистий дохід від реалізації продукції , товарів, робіт, послуг” (доходи, отримані за обслуговування пацієнтів, що фінансуються НСЗУ, та пацієнтами)
Дохід з місцевого бюджету за програмою підтримки	р. 2120 “Інші операційні доходи”
Дохід з місцевого бюджету за цільовими програмами	р. 2120 “Інші операційні доходи”
Інші доходи від операційної діяльності (дохід від операційної оренди активів, від реалізації оборотних активів)	р. 2120 “Інші операційні доходи”

Доходи від інвестиційної діяльності, (доходи з місцевого бюджету цільового фінансування по капітальних видатках)	р. 2240 “Інші доходи”
Доходи від фінансової діяльності за зобов’язаннями (депозити)	р. 2220 “Інші фінансові доходи”
Інші доходи (благодійна допомога)	р. 2241 “Дохід від благодійної допомоги”

КНП здійснює витрати відповідно до фінансового плану, до витратної частини якого можуть бути віднесені такі статті: заробітна плата працівників (за штатним розписом, трудовими договорами, нарахуванням на заробітну плату); витрати на утримання неприбуткової організації (опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення, телекомунікаційні послуги оренда приміщень, транспортних засобів, обладнання та інше утримання виробничих приміщень); витрати на проведення ремонту, службові відрядження, оплату послуг зв’язку, оплату послуг за цивільно-правовими договорами, канцелярські товари, господарські товари; банківські послуги (розрахунково-касове обслуговування) тощо.

Так, витратна частина фінансового плану формується із планових даних “Звіту про фінансові результати” (Форма №2):

Фінансовий план	Звіт про фінансові результати
Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг)	р. 2050 “Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг)”
Адміністративні витрати	р. 2130 “Адміністративні витрати”
Витрати на збут	р. 2150 “Витрати на збут”
Інші операційні витрати	р. 2180 “Інші операційні витрати”
Фінансові витрати	р. 2250 “Інші операційні витрати”
Інші витрати	р. 2270 “Інші витрати”

Згідно ст. 133 п. 4.1 Податкового кодексу України [8] чистий прибуток, отриманий за результатами звітного року не розподіляється ні на фонд виробництва, ні на матеріальних фонд. Також КНП згідно діючого законодавства не сплачують до місцевого бюджету дивіденди.

Слід зазначити, що після планування фінансового плану КНП має відзвітувати про його виконання. Спочатку звіт про виконання фінансового плану подається власнику або уповноваженому ним органу. Форми звіту різних підприємств можуть відрізнятися. Якщо порядок складання та затвердження фінансового плану регулюється статутом, то в ньому доцільно зазначити, що звіт про виконання фінансового плану має відображати досягнення певних індикаторів, дані про дохідну і витратну частини загальної суми або інші показники, необхідні власнику. Крім того КНП подається уповноваженому органу і власнику. щоквартальну (річну) звітність. Власник може зобов’язати КНП оприлюднити звіти у порядку та через визначені ним джерела.

Висновки і перспективи подальших досліджень. За результатами проведеного дослідження, проаналізовано важливі організаційно-економічні засади планування діяльності комунального некомерційного підприємства в сучасних умовах реформи галузі охорони здоров’я, виходячи із діючої на сьогодні нормативно-правової бази. Перспективами подальших досліджень є

визначення впливу звіту про виконання фінансового плану КНП на показники діяльності медичного закладу.

Література:

1. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.
3. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13>.
4. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 25 «Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0161-00>.
5. Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.
6. Закон України «Господарський кодекс України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.
7. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>.
8. Закон України «Податковий кодекс України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

References:

1. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavni finansovi harantiyi medychnoho obsluhovuvannya naselennya» [Law of Ukraine «On State Financial Guarantees of Health Services for the Population»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.
3. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya Polozhennya (standartu) bukhgalters'koho obliku 1 «Zahal'ni vymohy do finansovoyi zvitnosti» [Order of the Ministry of Finance of Ukraine «On approval of the National Regulation (Standard) of Accounting 1 “General Requirements for Financial Reporting”]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13>.
4. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya Polozhennya (standartu) bukhgalters'koho obliku 25 «Finansovyy zvit sub'yekta maloho pidpryyemnytstva [Order of the Ministry of Finance of Ukraine «On approval of the National Regulation (Standard) of Accounting 25 «Financial report of a small business entity» from February 25 2000, 39]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0161-00>.
5. Zakon Ukrayiny «Pro bukhgalters'kyi oblik ta finansovu zvitnist' v Ukrayini» [Law of Ukraine «On Accounting and Financial Reporting in Ukraine»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

6. Zakon Ukrainy «Hospodars'kyi kodeks Ukrainy» [Law of Ukraine «Economic Code of Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.

7. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy «Pro zatverdzhennya Poryadku skladannya, zatverdzhennya ta kontrolyu vykonannya finansovoho planu sub'yekta hospodaryuvannya derzhavnoho sektoru ekonomiky» [Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine «On Approval of the Procedure of Preparation, Approval and Control of the Implementation of the Financial Plan of the Public Sector of the Public Sector of the Economy»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15>.

8. Zakon Ukrainy «Podatkovyy kodeks Ukrainy» [Law of Ukraine «Tax Code of Ukraine»]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=2755-17>.

УДК:351/354:311.3::35.088

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-29-52](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-29-52)

Говорун Сергій Васильович, кандидат наук з державного управління,
e-mail: gsvgrupp@ukr.net, тел.: (066) 367-08-76

ORCID: 0000-0001-9566-160X

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто досвід державного управління у сфері пожежної безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру Японії. Автор статті аналізує структуру державного управління у визначеній сфері, описує ієрархічну модель побудови державного управління у сфері, що розглядається, детально описує кожен із ієрархічних рівнів згаданої системи. При цьому, автором наводяться функції, обов'язки та завдання, які виконуються кожним із елементів системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків природно-техногенних катастроф Японії.

Стаття обговорює нормативно-правове забезпечення діяльності відповідних служб та відомств, які створенні в Японії, з метою запобігання виникненню пожеж, їх ліквідації, зменшенню негативних наслідків катастроф, що викликані діями природних факторів, шанси реалізації яких, на думку автора, є дуже високими у Японії, внаслідок її географічного положення.

Автор наводить статистичні дані, щодо кількості пожеж, збитків від них та кількості загиблих в Японії за період часу починаючи з 1992 року. При цьому, автором зроблено статистичний аналіз наведеного масиву даних, у результаті чого було отримано регресійні рівняння апроксимуючих залежностей для кількості пожеж та загиблих на цих пожежах за десятирічний період із 2007 по 2016 рік, які на думку автора, віддзеркалюють наявність стійкої тенденції до зниження. При цьому автором було розраховано коефіцієнт детермінації та описано його сутність і значення для використання у державному управлінні.

На думку автора, стійка тенденція до зниження пожеж та кількості загиблих на них, є наслідком проведеної реформи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, а також сталістю, внутрішньою несуперечливістю та узгодженістю законодавчої бази, якою керуються відповідні державні служби, а також приватні підприємства Японії.

Автором використано метод історичного паралелізму при розгляді державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, СРСР та, зокрема, Української СРСР (до 1991 року) і України, після набуття нею незалежності.

Стаття надає особливого значення тим паралелям у реформуванні системи органів місцевого самоврядування, що провадяться на сьогодні в Україні, та позитивному досвіду, що вже існують у роботі муніципалітетів Японії, щодо забезпечення пожежної безпеки та реагування на різноманітні виклики природного середовища, які є джерелом виникнення надзвичайних ситуацій різного походження.

Слід звернути увагу, незважаючи на всі зусилля державного управління і органів місцевого самоврядування Японії, що направлені перш за все на організацію превентивних заходів із недопущення пожеж, у названій країні все ж таки трапляються доволі масштабні пожежі, але ж, висновки що роблять відповідні державні інституції, щоб не допустити повторення подібного у майбутньому, відбиваються майже відразу у методичних рекомендаціях, та зміні нормативно-правового регулювання деяких суб'єктів господарювання. Такого висновку автор доходить застосувавши case-study метод аналізу масштабних пожеж, що виникли на території Японії у кілька останніх років.

Дані отримані із статті свідчать, що досвід організації протипожежної служби Японії на рівні муніципалітетів є слушним та стоїть на часі в умовах децентралізації та деконцентрації влади в Україні. Але ж, при цьому, автором наводиться застереження, щодо небезпеки втрати контролю і збільшення ентропії в процесі реформування без пекових інституцій органів місцевого самоврядування.

Автор робить висновок, що, у державному управлінні у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, існує цілий ряд невирішених проблем, щодо побудови ефективної безпекової системи захисту особистості, суспільства та держави, від сучасних викликів, що пов'язані з виникненням пожеж та надзвичайних ситуацій.

У висновку, автор спрямовує фокус уваги свого дослідження на практичне застосування японського досвіду в реформуванні органів місцевого самоврядування України, а також наводить конкретні методичні рекомендації для органів державного управління та місцевого самоврядування, щодо здійснення реформи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: пожежна охорона Японії, статистичний аналіз, case-study метод, реформа місцевого самоврядування, регресійне рівняння, модель державного управління.

Govorun Sergii Vasilyevich, PhD in Public Administration, e-mail: gsvgrupp@ukr.net, tel: (066) 367-08-76

ORCID: 0000-0001-9566-160X

PUBLIC ADMINISTRATION IN JAPAN'S FIRE SAFETY: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Abstract. The article examines the experience of public administration in the field of fire safety and the elimination of the consequences of natural and man-made emergencies in Japan. The author analyses the structure of public administration in a certain sphere, describes the hierarchical model of the construction of public administration in the area under consideration, describes in detail each of the hierarchical levels of the system. In doing so, the author presents the functions, responsibilities and tasks performed by each of the elements of the system of fire safety and the elimination of the consequences of natural and man-made disasters in Japan.

The article discusses the regulatory framework for the activities of the relevant services and agencies established in Japan to prevent the occurrence of fires and their elimination, and to reduce the negative consequences of disasters caused by natural factors, the chances of which, according to the author are very high in Japan due to its geographical location.

The author gives statistics on the number of fires, losses from them and the number of deaths in Japan over a period of time since 1992. At the same time, the author has made a statistical analysis of the given data array, which resulted in obtaining regression equations for approximating dependencies for the number of fires and deaths in those fires for the ten-year period from 2007 to 2016, which, according to the author, reflect the presence of a steady downward trend. At the same time, the author calculated the determination coefficient and described his essence and value for use in public administration.

According to the author the steady tendency to reduce the number of fires and deaths is a consequence of Japan's reform of public administration in the field of fire safety, as well as the consistency, internal consistency and consistency of the legal framework governing the relevant public services as well as private companies in Japan.

The author uses the method of historical parallelism when considering public administration in the field of fire safety in Japan, the USSR and, in particular, the Ukrainian SSR (before 1991) and Ukraine, after gaining independence. The article emphasizes particular importance to those parallels in reforming the system of local self-government that is being conducted in Ukraine today and the positive experience already existing in the work of the municipalities of Japan regarding the provision of fire safety and response to the various environmental challenges that are the source of emergencies of different origin.

It should be noted that in spite of all the efforts of public administration and local authorities in Japan, aimed primarily at the organization of preventive measures to prevent the fires, in the said country, there are still quite large fires, but the conclusions made by the relevant state institutions, in order to prevent such a repetition in the future, are reflected almost immediately in the methodological recommendations, and the change in regulatory and regulatory regulation of some economic entities. This conclusion is achieved by the author applying case-study method of analysis of large-scale fires that have arisen in Japan in the last few years.

The data obtained from the article indicated that the experience of organizing the Japanese fire service at the municipal level is appropriate and time-consuming in the conditions of decentralization and deconcentration of power in Ukraine. But at the same time the author cautions against the danger of loss of control and an increase in entropy in the process of reforming non-pockets of local self-government institutions.

The author concludes that in public administration in the field of fire safety in Ukraine there are a number of unresolved problems regarding the construction of an effective security system for the protection of personality, society and the state from the current challenges associated with the emergence of fires and emergencies.

In conclusion, the author focuses his research on the practical application of Japanese experience in the reform of local self-government bodies in Ukraine, as well as provides specific methodological recommendations for public administration and local government bodies regarding the implementation of the reform of the State Service of Ukraine for Emergency Situations.

Key words: Japan's fire service, statistical analysis, case-study method, local self-government reform, regression equation, public administration model.

Постановка проблеми. За час, що сплинув із набуття незалежності Україною, державне управління у різних сферах буття українського суспільства, зокрема, у сфері пожежної безпеки та у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру знаходиться у постійній зміні та пошуку найкращих шляхів свого автентичного національного розвитку. При цьому, державно-управлінські рішення та вибір напрямків розбудови державного управління не завжди відрізняється своєю логічною послідовністю. Нерідко відбувається майже полярна зміна напрямку обраного курсу розвитку державного управління у тих чи інших сферах, що, у свою чергу, негативно відбивається на тих результатах, які досягаються завдяки впровадження у життя обраних напрямків розвитку державного управління.

Все, вищезначене, безпосередньо стосується також і державного управління у сфері пожежної безпеки, розвитку системи протидії, запобігання та зменшення, негативних наслідків, які у обов'язковому порядку супроводжують настання надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру, таких як повені, землетруси, буревії, зсуви ґрунту, катастрофи на об'єктах промислової та енергетичної інфраструктури, пов'язані із свідомою діяльністю людини, наприклад, катастрофи на атомних електростанціях у Три-Майл-Айленді (США, 1979), Чорнобильській АЕС (Українська РСР, 1986), атомній електростанції Фукусіма-1 (Японія, 2011).

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Вивченням досвіду інших країн у сфері державного управління у сфері пожежної безпеки та протидії наслідкам надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру у різні часи приділяли увагу такі науковці, як: І.М. Абдурагімов, М.В. Андрієнко, С.О. Андрєєв, М.М. Брушлинський, Б.М. Гамалюк, І.П. Кринична, В.О. Костенко, А.О. Кошкін, Є.О. Романенко, С.В. Соколов О.О. Труш.

Так, наприклад, О.О. Труш у співавторстві із А.О. Кошкіним (2013) приділили особливу увагу розробці та впровадженню системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). У цій статті автори розглянули концепт створення ситуаційних центрів, виділили сім основних його цільових функцій, узагальнили закордонний досвід функціонування подібних центрів, а також державних (РФ та Україна) та міждержавних управлінських центрів, таких, як Азійського Центру зі зменшення небезпеки стихійних лих (Японія, м. Коба), Євроатлантичного Координаційного Центру з реагування на катастрофи НАТО (ЕКЦРК), створеного на базі штаб-квартири НАТО, а також розглянули національну систему США реагування на інциденти (National Incident Management System – NIMS) [1].

У своїй роботі, присвяченій забезпеченню ядерної безпеки України І.П. Кринична (2013) пропонує конкретні кроки, які на думку автора, має здійснювати державне управління щодо вирішення існуючих протиріч щодо побудови системи ефективного захисту та зменшення негативних наслідків надзвичайних ситуацій, що пов'язані із ядерними інцидентами [2]. Зокрема, у вказаній роботі досліджувалось державне управління у сфері радіаційної безпеки Японії та досліджувався досвід цієї країни, щодо ліквідації наслідків катастрофи, викликаной землетрусом та цунамі на атомній електростанції Фукусіма-1, яка сталася 11 березня 2011 року.

Розглядаючи вітчизняний та зарубіжний досвід державного управління процесами забезпечення екологічних прав Б.М. Гамалюк (2015) з'ясував, що «державне регулювання природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища має свої особливості, які відображають національні умови економіки та конкретні завдання певного історичного етапу розвитку» [3, с.45]. Також, автор зазначив, що, «Україною вже розроблено

ряд законодавчих і програмних механізмів щодо забезпечення екологічних прав особи згідно взятого економічного та політичного курсу. Проте дана правотворча діяльність здебільшого носить в Україні декларативний характер і не забезпечує сталий і системний поступ до Європейської екологічної інтеграції» [3, с.45].

Але, ж при цьому не було висвітлено саму систему державного управління у сфері пожежної безпеки названих країн, серед яких зокрема, особливий інтерес становить досвід державного управління у сфері, що розглядається, такої технічно розвинутої країні, що як загальновідомо вважається світовим лідером у впровадженні новітніх технологій управління – Японії.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно докладніше дослідити японський досвід державного управління у сферах, що розглядаються.

Формулювання цілей (мети) статті. Дослідити досвід державного управління у сфері пожежної безпеки та у сфері протидії, запобігання та зменшення, негативних наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру Японії, з метою безпечної можливості його застосування у державному управлінні України та реформуванні органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо історичний аспект законодавчого становлення системи державного управління у сфері пожежної безпеки та запобігання надзвичайним ситуаціям природно-техногенного характеру Японії, що у своїй більшості викликані діями непереборної сили стихії природи, до яких схильна вся територія названої країни, острова якої, знаходяться в так званому Тихоокеанському вогняному кільці, що охоплює майже весь периметр Тихого океану і тягнеться від Нової Зеландії до екватора, потім в верхні широти по узбережжю Південно-Східної Азії, охоплюючи, зокрема Японські острови, Алеутські острови, і знову в зворотному порядку опускається до екватора по західному узбережжю Північної Америки і піднімається до високих широт Південної Америки, охоплюючи території таких країн як Перу і Чилі (рис.1).

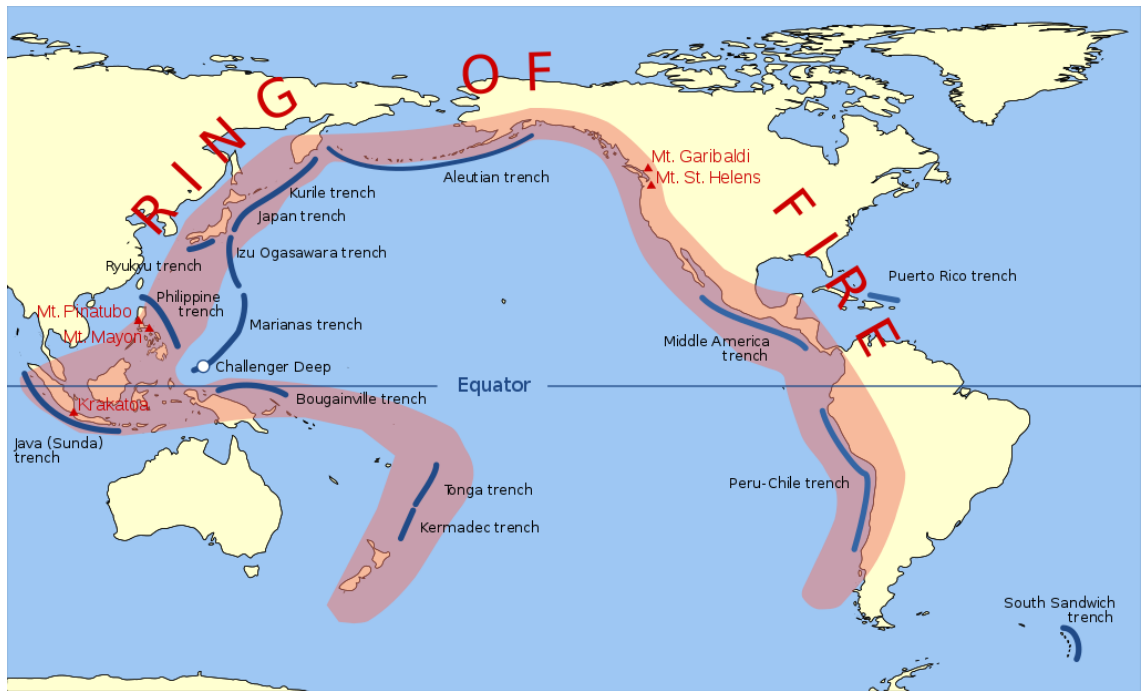


Рис. 1. Тихоокеанське вогняне коло

Джерело: наводиться за Вікіпедією [4].

Отже, 7 березня 1948 р., у Японії, набув чинності «Закон про організацію боротьби з пожежами і стихійними лихами» [5], згідно із яким управління місцевими органами влади у сфері пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих засновано на принципі *запобігання пожежам* та ліквідації наслідків пожеж і надзвичайних ситуацій. Згідно зі статтею 2 цього Закону [5], у тому ж 1948 році було створено Агенцію із боротьби з пожежами та ліквідації наслідків стихійних лих – Fire and Disaster Management Agency (далі – FDMA), як зовнішню структуру Міністерства внутрішніх справ та зв'язку Японії (далі – MIC) відповідно до пункту 2 статті 3 Закону «Про організацію національного уряду» (National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948) [6].

Необхідно зазначити, що система державних органів Японії складається так, що міністерства, комісії, агенції є *адміністративними органами* та знаходяться під контролем і управлінням Кабінету Міністрів Японії [6, ст. 2]. При чому комісії та агенції завжди створюються як *зовнішні органи* при міністерствах та визначаються у додатку 1 до цього Закону [6, ст. 3]. Роль і місце, що відводиться MIC у системі адміністративних органів Японії взагалі, можна визначити за тим, яке місце воно посідає у додатку 1 до «National Government Organization Act» [6, ст. 9], згідно із яким створюються адміністративні органи названої країни. У згаданому додатку MIC займає перший рядок, із чого можна зробити висновок, що згаданому Міністерству відводиться одна із провідних ролей у системі адміністративних органів Японії.

Обов'язками FDMA є захист життів, здоров'я та майна громадян шляхом створення та впровадження у життя суспільства системи протипожежної безпеки, а також ведення справ, пов'язаних з протипожежною діяльністю, в тому числі для вирішення широкого кола питань. Із метою виконання вказаних обов'язків FDMA відповідає за наступні питання: 1) питання, що стосуються створення та впровадження системи протипожежної безпеки на загальнодержавному рівні та складання правил пожежної безпеки; 2) питання, пов'язані з класифікацією міських територій з точки зору протипожежного захисту (крім тих, що знаходяться під юрисдикцією префектурного уряду); 3) питання, пов'язані зі здійснення заходів контролю, протипожежним управлінням та іншими протипожежними інституціями; 4) питання, що стосуються розслідування причин пожеж та розслідування причин витоку небезпечних матеріалів або будь-якої іншої аварії; 5) питання, що стосуються розробки та введення в дію стандартів освіти та підготовки працівників протипожежної служби (тобто, пожежних та іншого персоналу) та волонтерів пожежних корпусів; 6) питання, що стосуються навчання та підготовки працівників протипожежної служби та волонтерів пожежних корпусів; 7) веде статистику діяльності пожежної охорони та збирає інформацію щодо стану протипожежного захисту; 8) питання, що стосуються сертифікації та експертизи обладнання, машин, інструментів та матеріалів, які будуть використовуватися для цілей протипожежного захисту; 9) питання, пов'язані з випробуваннями та дослідженнями щодо протипожежного захисту; 10) питання, що стосуються керівництва та надання субсидій для посилення та розширення оснащення засобами протипожежної безпеки; 11) питання щодо поширення та оприлюднення заходів із протипожежного захисту (паблік рілейшнз); 12) питання, що стосуються способу оцінки небезпечних матеріалів та забезпечення їх безпеки, тощо.

FDMA, також, опікується питаннями, які стосуються стандартів діяльності служби швидкої медичної допомоги, взаємодії між національними та місцевими органами влади та між органами місцевого самоврядування стосовно вирішення справ місцевого самоврядування, пов'язаними із плануванням робіт та проведенням інспекційних перевірок, а також іншими питаннями, пов'язаними із забезпеченням безпеки комерційних об'єктів нафтохімічної промисловості. До відома FDMA входять питання, що стосуються міжнародної допомоги в надзвичайних ситуаціях, міжнародного співробітництва; питання, пов'язані з евакуацією мешканців та питання, що стосуються взаємодії та координації між національним та місцевими урядами, а також між органами місцевого самоврядування.

FDMA є центральним державним органом, який координує діяльність усіх інших міністерств, відомств, префектур, муніципалітетів щодо запобігання, ліквідації та відновлення об'єктів інфраструктури в разі настання надзвичайних ситуацій, а також щодо здійснення профілактики та

гасіння пожеж [7]. Названа урядова організація активно працює у всіх префектурах, муніципалітетах районах, містах і селищах Японії, починаючи від впровадження пожежно-аварійної діяльності, до контролю над поводження із небезпечними матеріалами, а також проведення інспекційних перевірок дотримання правил і норм пожежної безпеки.

FDMA витрачає всі свої зусилля на виконання обов'язків щодо покращення існуючої муніципальної системи протидії пожежам та ліквідації наслідків стихійних лих за допомогою регіонального штабу пожежної охорони та добровільного пожежного корпусу, а також за участю жителів місцевих громад.

Широке залучення жителів місцевих громад до забезпечення власної безпеки та безпеки того середовища, де вони здійснюють свою життєдіяльність, є актуальним завданням, яке ще доведеться вирішувати у ході реформи місцевого самоврядування в Україні, розробити та впровадити механізми подолання інфантильності та особистої відстороненості мешканців об'єднаних територіальних громад, яке притаманне більшій частині населення України, тому вивчення японського досвіду забезпечення пожежної безпеки на місцевому рівні є на часі.

Організаційна структура державного управління Японії у сфері забезпечення пожежної безпеки і подолання стихійних лих та їх наслідків має три рівні. Найвищий – національний рівень забезпечення пожежної безпеки (згідно із Законом «Про організацію протипожежної охорони» [8]), який встановлює, що FDMA проводить дослідження, формулює плани розвитку і діяльності системи організації протипожежної служби з метою посилення спроможності муніципалітетів щодо їх протипожежного захисту. Для досягнення цієї мети FDMA надає муніципалітетам поради, керівні вказівки та рекомендації щодо організації та здійснення заходів згаданою службою. Однак FDMA не має повноважень повністю контролювати діяльність муніципалітетів із даного напрямку [9, с.7].

На другому рівні системи забезпечення пожежної безпеки знаходяться префектури Японії. Префектури не беруть безпосередньої участі в ліквідації надзвичайних ситуацій, але мають консультативну й координувальну владу над муніципалітетами, які, у свою чергу, стоять на третьому – нижньому рівні системи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії. Під юрисдикцію префектур підпадає виконання таких обов'язків: 1) зв'язок та координація між міськими пожежними службами; 2) надання порад і рекомендацій стосовно устрою та діяльності пожежних служб міста; 3) визначення напрямку щодо здійснення заходів із попередження стихійних лих та здійснення запитів про надання допомоги під час надзвичайних ситуацій; 4) навчання та підготовка працівників пожежної служби та волонтерів у префектурних пожежних Академіях; 5) розроблення та прийняття префектурних планів з попередження стихійних лих та реалізації всебічних контрзаходів протидії наслідкам стихійних лих [9, с.8].

Третій рівень, який, однак є найбільш поширеним рівнем системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків катастроф, що лежить в основі «піраміди» протипожежного захисту Японії – це муніципальний рівень. Згідно зі ст. 10 Закону «Про організацію протипожежної охорони» «створення, місцезнаходження та назви штабів пожежної охорони та пожежних станцій, також окреслення районів юрисдикції пожежних станцій визначаються муніципальним розпорядженням. Організація штабу пожежної охорони визначається муніципальними правилами, тоді як організаційну структуру і чисельний склад пожежної станції визначає її начальник із затвердженням мера відповідного муніципалітету» [8].

Такий підхід, щодо надання провідної ролі у визначенні організації штабів пожежної охорони, дуже схожий до того, що існував на теренах України за часів входження її до складу СРСР, коли Управління (Відділи) пожежної охорони у областях (містах, районах) входили до Управлінь Міністерства внутрішніх справ при відповідних Виконавчих комітетах Рад народних депутатів, на відповідних адміністративно-територіальних рівнях.

Муніципалітети Японії зобов'язані повністю опікуватися створенням і функціонуванням пожежної служби у межах своєї юрисдикції. Вони фактично впроваджують та реалізують діяльність служб протипожежного захисту, такі як пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги. У Японії вважається, що більш ефективно та раціонально слід провадити роботу в даному напрямку спільно з іншими муніципалітетами. Такий підхід прийнятий із огляду на фінансову складову справи. Деякі муніципалітети роблять це шляхом створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів». Організації із протипожежного захисту складаються із пожежних департаментів, пожежних станцій та волонтерських пожежних корпусів. Муніципалітети зобов'язані організувати деякі із названих протипожежних закладів або їх всі. Пожежні департаменти та пожежні станції укомплектовуються професійними пожежниками, а пожежний корпус складається із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі. Пожежний корпус (пожежні-волонтери) є незалежним у своїй організаційній діяльності від пожежних департаментів та пожежних станцій, та між ними немає ніяких вертикальних субординаційних відношень. Однак у випадках, коли у разі пожежі, або іншої надзвичайної ситуації залучається пожежний корпус, то тоді його посадові особи та інші члени повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції [9, с.8].

У такий спосіб реалізується принцип єдиноначальності при проведенні операцій із гасіння пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих та інших катастроф. Так, на нашу думку, повинно бути влаштовано у державному управлінні у сфері пожежної безпеки в Україні, коли органи місцевого самоврядування визначають основні положення і склад управлінь (відділів) пожежної охорони, а безпосереднє право визначати чисельність і склад

пожежних частин повинні управління (відділи) пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно надати можливість фахівцям пожежно-рятувальної справи самостійно провадити діяльність щодо забезпечення протипожежного захисту, реагування на пожежі та інші надзвичайні ситуації.

Щодо, необхідності співпраці між окремими регіональними утвореннями наголошувала ще на початку реформи місцевого самоуправління та децентралізації влади в Україні проф. І.П. Кринична (2016), яка стверджувала, що подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій, які викликані природно-техногенними катастрофами, а також пов'язані із діяльністю людини, зокрема, пожежами, у теперішній час потребує свого законодавчого упорядкування та систематизації діяльності.

Зокрема, автор наголошувала, що у разі виникнення транскордонних катастроф, які, у світлі останніх подій у процесі децентралізації та деконцентрації влади, слід розуміти не як межу кордонів України з іншими державами, а як межу адміністративних кордонів об'єднаних територіальних громад, окремо розрізнені зусилля територіальних управлінь ДСНС України та місцевих органів влади будуть не в змозі протистояти стихії. При цьому, на думку згаданого автора, потрібне жорстке керування та координація зусиль усіх задіяних міністерств, служб, органів та відомств для її подолання [11].

На нашу думку, необхідність таких жорстких та цілеспрямованих дій потребує створення ефективної системи державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, яка має поєднувати у собі службу, яка одночасно вирішує питання щодо профілактики пожеж, їх гасіння та ліквідації їх наслідків, а також проводить розвідувальні та контррозвідувальні заходи, спрямовані, перш за все, саме на попередження та недопущення таких актів [10, с.31]. Особливої актуалізації, дане питання набуває за переходу реформи місцевого самоврядування України на новий етап, коли проходить процес активного формування місцевих органів безпеки – поліцейних та пожежно-рятувальних інституцій, діяльність яких, подібно до діяльності муніципалітетів Японії, спрямовується, координуються та контролюється, виконавчими органами місцевого самоуправління.

Основні питання, що входять до компетенції муніципалітетів Японії: 1) створення, управління та контроль за діяльністю пожежних служб; 2) надання послуг із протипожежного захисту, пожежної, аварійно-рятувальної та швидкої допомоги, а також реагування на землетруси, шторми і пошкодження спричиненні паводками; 3) формування міських планів з попередження стихійних лих та здійснення комплексних контрзаходів на випадок надзвичайних ситуацій; 4) формування муніципальних планів цивільного захисту та здійснення заходів щодо їх виконання. Виняток при цьому становлять муніципалітети 23 районів столиці Японії – м. Токіо. Пожежні служби цих муніципалітетів керуються безпосередньо префектурою

Токіо, при цьому проходить делегування повноважень, щодо впровадження системи протипожежного захисту до префектури Токіо (за деякими винятками, такими як місто Інагі та острівна територія). У державному управлінні України, теж відомий такий правовий прецедент, як надання особливого конституційно-правового статусу місту-герою Київ, що надано йому Законом України від 15.01.1999 року № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» [11], згідно до Розділу II якого, статті 10¹ «Київська міська державна адміністрація», – Київська міська державна адміністрація, паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві [11].

Слід особливо зазначити, що, пожежна служба та медичні установи Японії працюють разом для здійснення екстреного реагування по всій країні, полегшуючи муніципальній владі визначати кількість необхідних аварійно-рятувальних автомобілів, що необхідні для реагування на надзвичайні ситуацій, та надання порад, щодо заходів, по їх експлуатації та використанню за призначенням.

Система запобігання та попередження пожеж у Японії відповідно до Закону про пожежну службу [12], остання 63-я зміна у якому відбулася 13.06.2014 року, вимагає застосування ряду запобіжних заходів для запобігання пожежам внаслідок виникнення пожежної небезпеки при будівництві та експлуатації будівель та споруд. До них відносяться призначення керівників служб пожежної безпеки у цих будівлях та створення модельних планів будівель, що характеризують їх пожежну безпеку із застосуванням програмного забезпечення, а також встановлення локальних стандартів, пов'язаних з пожежною безпекою та іншим обладнанням, з тим щоб забезпечити безперебійне проведення превентивних заходів з попередження, евакуації та протипожежного захисту будівель та споруд.

У висотних будівлях та будівлях, що перевищують певний розмір, вимагається призначити начальника відділу попередження катастроф, крім начальників відділу пожежної безпеки, з метою завчасної підготовки до можливих катастроф, таких наприклад, як великомасштабний землетрус, а також вимагається створення власної пожежної команди, яка повинна складатися з персоналу що працює у цій конкретній будівлі [7].

На рис. 2 наведено графік виникнення пожеж на підприємствах Японії у період 1992-2007 років. На представленому графіку чітко видно, що загальна кількість цих пожеж, за період що розглядається, перебуває у відносній сталості, за винятком «статистичних викидів» у 2000 та 2006 роках, що вказує на доволі високу ефективність тих методів та принципів що застосовуються у сфері пожежної безпеки.

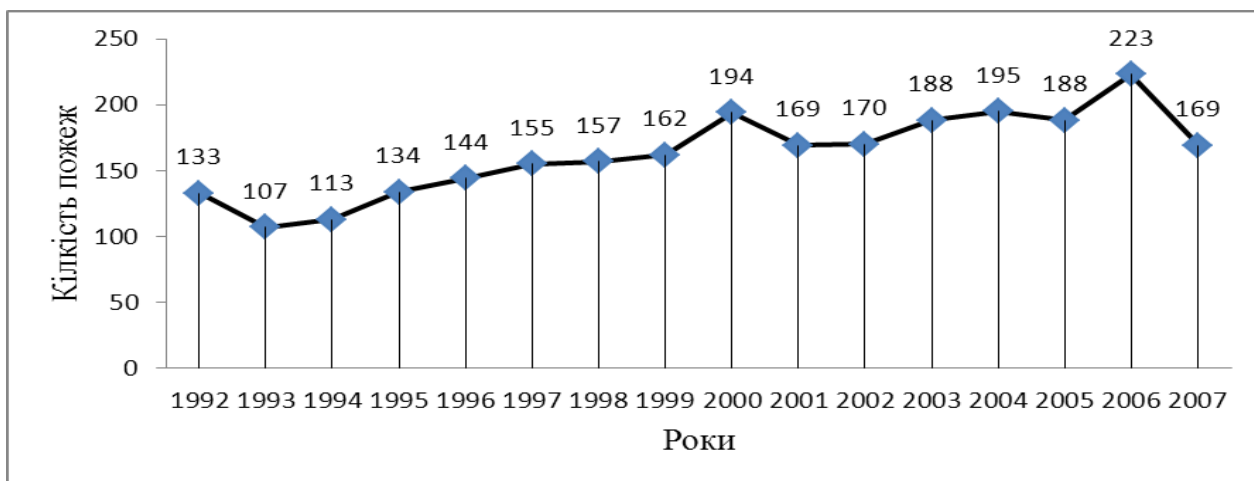


Рис. 2. Графік виникнення пожеж на підприємствах Японії за період 1992-2007 років.

Джерело: дослідження автора [10, с.247].

Згідно до ст. 3 Закону про пожежну службу [12] начальник пожежного департаменту (або мер муніципалітету, де немає пожежних департаментів), начальник пожежної станції або інший персонал протипожежної служби може видати розпорядження на усунення порушень вимог протипожежних норм і правил особам, керуючим, виконавчим менеджерам або власникам тих об'єктів, які вважаються небезпечними з точки зору запобігання пожежі або об'єктів, на яких встановлено, що швидше за все, на ньому буде мати місце перешкоджання у діяльності протипожежних служб при безпосередньому гасіння пожеж, евакуації людей при пожежах та інших заходів протипожежної безпеки. При цьому неодмінно вживаються необхідні превентивно-попереджувальні заходи, а саме: 1) заборона, призупинення або обмеження поводження з вогнем, паління, користування джерелами відкритого вогню; 2) заборона використання обладнання або приладів, що використовують вогонь та які обмежені іншими предметами; обладнання або пристроїв, які обмежені іншими об'єктами та використання яких може спричинити пожежу або подібні інциденти або буде перешкоджати гасінню пожеж; 3) проведення належного поводження із вугіллям, гарячим попелом або іскрами від нього; 4) вилучення небезпечних або інших горючих матеріалів, які залишаються без нагляду або зберігаються без належного догляду; 5) вилучення об'єктів (крім об'єктів попереднього пункту), які залишається без нагляду або зберігається без належного догляду.

При цьому даним Законом встановлено, що, якщо начальник пожежної департаменту або начальник пожежної станції не може надати розпорядження про вжиття необхідних заходів відповідно до положень попереднього пункту власнику об'єкта або керуючому цим майном, яке, як вважається, може спричинити пожежу або буде перешкоджати її гасінню, евакуації та здійсненню інших заходів протипожежного захисту, оскільки він не може встановити таку особу, то тоді він може дозволити працівникам

служби протипожежного захисту (пожежним волонтерам у муніципалітетах, де немає штабів протипожежного захисту) зацікавленим у реалізації таких заходів, вчинити певні дії щодо припинення порушень вимог протипожежних норм і правил, а також усунути виявлені перешкоди.

Об'єкти, які створюють загрозу у протипожежному захисту, можуть буди демонтовані та вилучені працівниками, яким це було доручено, а начальник департаменту або пожежної станції повинен зберігати зазначені об'єкти. У випадках, коли наказ про виконання необхідних заходів виданий начальником пожежного департаменту або начальником пожежної станції, не виконується власником або керуючим об'єкта, із причини того, що вони, не в змозі здійснити зазначені заходи, або недостатньо реалізують зазначені заходи або не можуть завершити виконання зазначених заходів протягом встановленого для завершення терміну, то тоді начальник пожежного департаменту або пожежної станції може дозволити пожежній службі або третій стороні здійснити ці визначені заходи.

У разі коли це необхідно для запобігання пожежі, начальник пожежного департаменту або начальник пожежної станції може запросити у зацікавленої особи надати інформацію або здійснити запит, щоб зробити доповідь щодо стану пожежної безпеки. Також він дозволяє персоналу служби пожежної охорони входити до будь-якого робочого місця заводу, фабрики, іншого підприємства, місця з відкритим доступом, або до будь-яких інших місць, та перевіряти установки, машини і механізми, обладнання та стан організації протипожежного захисту майна, щодо виконання правил і норм пожежної безпеки, або на прохання зацікавленої у такому заході особи. Однак, існує обмеження щодо того, що, працівники служби пожежної охорони не можуть увійти в приватне житло без згоди його власника, окрім випадків, коли є особливо нагальна потреба зробити це через існування великого ризику виникнення пожежі [12, ст. 4].

Очевидність ефективності здійснення таких заходів ілюструє рис. 3, що наведено нижче, на якому обидва графіки (кількість пожеж та кількість загиблих на них) ілюструють стійку тенденцію до зниження протягом 2006-2016 років та наближаються до вигляду лінійної регресії. Презентовані на рис. 3 графіки були складено та розраховано автором особисто за статистичними даними наведеними у «Overview of the 2017. White Paper on Fire Service» [13, с.7]. Зліва по вертикальній осі відкладено кількість пожеж (одиниць), справа по вертикальній осі відкладено кількість загиблих на пожежах (осіб).

За допомогою застосування методу найменших квадратів, було отримано апроксимуючу лінійну залежність для кожного графіку, які наведено на самих графіках, із розрахованим для них коефіцієнтом детермінації R^2 . Треба зауважити, що коефіцієнтом детермінації R^2 , презентує показник сумарної величини розкиду рівня регресії, що пояснюється нами (формули 1 і 2). Він говорить нам, яка доля розкиду

навколо середнього значення асоціюється лише з відмінностями аргументу (у нашому випадку, відмінності аргументу функції – це відмінності у роках, по яких розглядається набір даних, зокрема, від 2006 по 2016 роки). Також, коефіцієнт детермінації R^2 , пояснює нам, яку долю дисперсії однієї змінної, можна зв'язати із другою змінною.

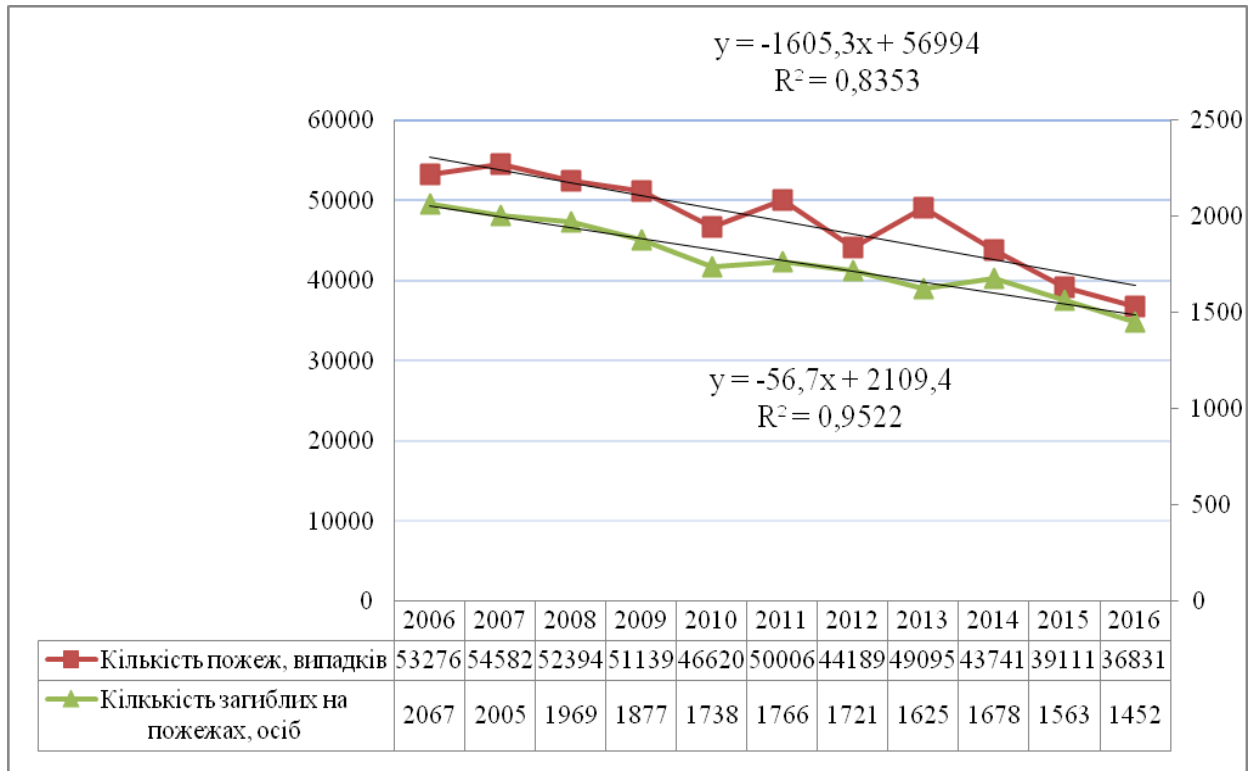


Рис. 3. Графік кількості пожеж та кількості загиблих на них у Японії в період 2006-2016 років, із нанесеними лініями апроксимуючих лінійних залежностей, регресійними рівняннями та коефіцієнтами детермінації R^2 .

Джерело: дослідження автора [10, с.247].

Так, із коефіцієнтом детермінації $R^2=0,8353$ апроксимуюча залежність щодо загальної кількості пожеж у Японії у період 2006-2016 років має вигляд:

$$y = -1605,3x + 56994 \quad (1)$$

Регресійне рівняння для кількості загиблих на пожежах у той самий період у Японії із коефіцієнтом детермінації $R^2 = 0,9522$ має вигляд:

$$y = -56,7x + 2109,4 \quad (2)$$

Коефіцієнт кореляції між цим двома регресійними рівняннями дорівнює $r=0,9055$, а коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,8199$.

Лінійний вигляд апроксимуючої залежності, у свою чергу, вказує майже на відсутність значних коливань у кількості пожеж, що позитивно характеризує саму систему державного управління процесами щодо запобігання пожеж, як сталу, добре організовану, яка надійно виконує свої

функції, та з відносно певною сталістю призводить до щорічного зменшення кількості пожеж у Японії.

Середній коефіцієнт темпу зниження кількості пожеж дорівнює 0,964, середній коефіцієнт темпу зниженні кількості загиблих на пожежах дорівнює 0,965. Загальна кількість пожеж за 10 років знизилася на 69,1%, кількість загиблих на пожежах зменшилася на 70,2%. У той же період було зафіксовано 3 586 випадків пожеж, що виникли внаслідок підпалів, які є причиною «номер один» виникнення пожеж за останні 20 років. Кількість пожеж у житлових будинках, за винятком випадків пожеж, що спричинені підпалами, дорівнювалася у 2016 році 10253 випадкам і знизилася у порівнянні із 2006 роком на 63,1%, у той же час кількість загиблих на цих пожежах, за винятком випадків самогубства, підпалів, тощо, дорівнювала 885 особам, що на 74,56 % менше ніж у 2006 році (1185 особи). Відсоток обладнання житлових будинків системами автоматичної пожежної сигналізації сягнув у 2016 році позначки у 81,7 % від загальної кількості таких будинків.

Таким чином, зважаючи на високі показники отриманих коефіцієнтів детермінації для регресійних рівнянь апроксимуючих залежностей, значення менше «одиниці» середніх коефіцієнтів темпу зниження кількості пожеж та кількості загиблих на них, можна стверджувати про те, що, має місце стала тенденція до зниження загальної кількості пожеж і кількості загиблих на них у Японії у період 2006-2016 роках, що вказує, у свою чергу, на правильність і високу ефективність методів і принципів державного управління що застосовуються у сфері пожежної безпеки Японії, щодо запобігання виникнення пожеж.

Сталість темпу зниження пожеж наочно показує графік їх виникнення, який побудований у напівлогарифмічній шкалі на рис. 4.

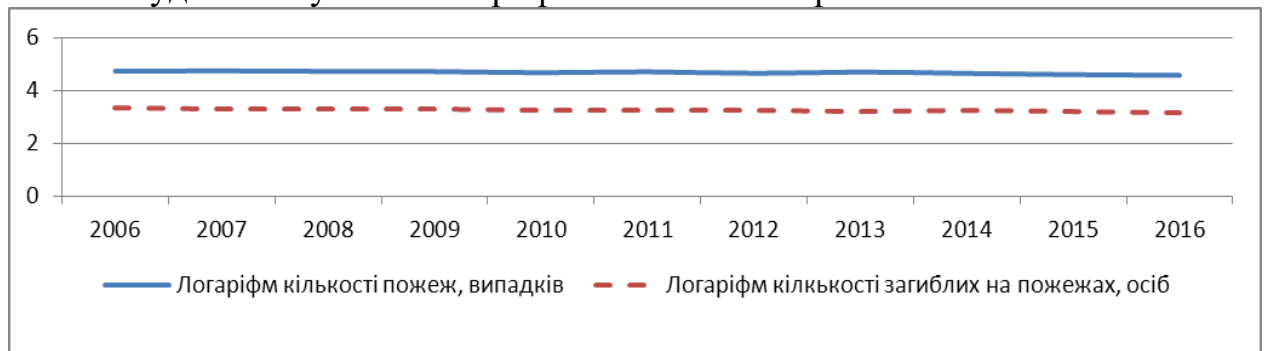


Рис. 4. Графік кількості випадків пожеж та кількості загиблих на них у Японії в період 2006-2016 років у напівлогарифмічній системі координат.

Джерело: дослідження автора [10, с.248].

Звертаючись до історичного досвіду здійснення державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, слід згадати статтю «Fire Prevention and Control», яку було опубліковано 1969 року у поважному енциклопедичному виданні світового рівня «Encyclopedia Britannica», та яка містила статистичні

дані щодо кількості пожеж, кількості загиблих на пожежах, суми матеріальних збитків від пожеж для деяких країн світу, у тому числі, для Японії, та які наведено нижче у таблиці 1.

Таблиця 1

Пожежна статистика для деяких країн світу
 (станом на 1969 рік).

Країна світу	Населення, осіб	Кількість загиблих на пожежах, осіб	Кількість пожеж, од.	Матеріальні збитки від пожеж, дол. США
Австралія	12 372 000	196	86 000	102 273 000
Австрія	7 371 000	88	9 329	22 279 000
Канада	21 089 000	624	64 667	180 511 000
Франція	49 795 000	219	62 606	190 036 00
Японія	101 321 000	1 334	56 304	189 221 000
Велика Британія	55 334 000	9 879	253 225	288 960 000
США	204 180 000	12 200	2 425 350	2 447 600 000
ФРН	58 777 000	н/д	366 000	289 170 000

Джерело: наводиться за The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume [14]. Адаптовано автором із деякими незначними змінами [10, с. 230]

Аналіз даних у □ез п. 1, свідчить про те, що безперечним лідером за абсолютною кількістю пожеж у 1969 році були США, з показником майже у 2,5 мільйона випадків пожеж, що в перерахунку на тисячу населення США становить $11,878 \text{ пожеж/осіб} \cdot 10^3$. Кількість пожеж у СРСР у тому ж 1969 році (за офіційними даними) становила близько 95 000 випадків [10, с.61], а кількість населення СРСР дорівнювала 241 млн 720 тис осіб [16]. Таким чином, кількість пожеж на одну тисячу населення у СРСР становила лише $0,393 \text{ од./осіб} \cdot 10^3$, що було в 30,224 раза менше аналогічного показника у США, у 11,644 рази менший, ніж у Великій Британії та у 1,415 раза була менше показника Японії, який складав $0,556 \text{ од./осіб} \cdot 10^3$.

Щодо статистичних даних окремо для Української РСР за 1969 рік, то на теперішній час втрачено інформаційну базу щодо кількості пожеж та збитків від них на території УРСР за період до 1992 року. Дане твердження випливає із офіційної відповіді на запит про надання публічної інформації від ДСНС України – «відповідно до Положення про Державний архівний фонд

СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 4 квітня 1980 р. №274, строк зберігання документів у відомчих архівах становив 15 років. Крім того, після проголошення незалежності України, у 1992 році, була відмінена дія нормативної бази МВС СРСР, внаслідок чого було вилучено та знищено накази МВС СРСР, включаючи й примірники, що зберігалися в архіві МВС України та його підрозділах в областях. У 1992 році наказом МВС України № 350 затверджено Інструкцію з організації архівної роботи в органах внутрішніх справ, якою затверджено Перелік видів документів зі строками зберігання [16]».

«На підставі цього, отримання релевантної інформації про кількість пожеж та збитки від них до 1992 р., а відтак і проведення більш-менш достовірного розрахунку ризиків виникнення пожеж, згідно із методологічним підходом РОП, який, у свою чергу, взято за основний вектор напрямку розвитку Стратегією реформування ДСНС України [17] неможливо здійснити коректно .

Враховуючи вищезазначене, можна констатувати, що на тепер існує проблемна ситуація, яка полягає у незбалансованості між сучасною потребою первинного збору даних по пожежах, формування повідомлень про них, передачу цих даних по каналах зв'язку, обліку, контролю та аналізу, для подальшого прогнозування, планування, оперативного керування, організації та координації діяльності державних органів з питань забезпечення пожежної безпеки та існуючої практики і нормативно-правового забезпеченням у здійсненні названих процедур» [10, с.119-120].

У табл. 2 наведено розрахунок щодо кількості пожеж на одну тисячу населення, середнього збитку від однієї пожежі та середньої кількості загиблих на одній пожежі для 1969 р.

Таблиця 2

Середньостатистичні показники кількості пожеж, загибелі людей на них, шкоди заподіяною однією пожежею для деяких країн світу (станом на 1969 рік).

Країна світу	Кількість пожеж на 1 000 населення, од / осіб $\cdot 10^3$	Кількість загиблих на пожежах на 1 000 населення країни, люд / осіб $\cdot 10^3$	Середня кількість загиблих на одній пожежі осіб	Середній матеріальний збиток від однієї пожежі, дол. США
Австралія	6,951	0,0158	0,0022	1 189
Австрія	1,266	0,0119	0,0094	2 388
Канада	3,066	0,0295	0,0096	2 791

Франція	1,257	0,0043	0,0034	3 035
Японія	0,556	0,0131	0,0236	3 361
Велика Британія	4,576	0,1785	0,039	1 141
США	11,878	0,0597	0,005	1 009
ФРН	6,227	н/д	н/д	790

Джерело: дослідження автора [10., с. 231]

Але ж, треба засвідчити той факт, що, попри всі зусилля діяльності такої ефективної системи запобігання пожежам у Японії, у цій країні все ж таки стаються випадку великомасштабних пожеж. Так, наприклад, 16.02.2017 року спалахнула пожежа у великому складі у м. Мійосі, префектура Сайтама на площі близька 45 000 м². Її гасіння тривало близько 12 діб із її початку, поки вона повністю не була ліквідована. Пожежа була виявлена близько 9:00 год. в той самий день, спроба погасити вогонь відразу привела до бажаних результатів, в той самий час вихід із ладу пожежних заслінок і порушення в їх роботі призвело до швидкого поширенню вогню по будівлі. Всі хто знаходився у будівлі були евакуйовані, але все ж таки 2 особи отримали поранення приймаючи участь у початковій стадії гасіння пожежі.

Близько 10:20 год. 22.12.2016 р. у м. Ітоігава, префектура Ніігата, після відмови газового обладнання у одному із ресторанів, в районі міста із щільною концентрацією дерев'яних будівель виникла великомасштабна пожежа, яка стала найбільшою за останні 40 років після пожежі 1976 року у м. Саката. Торгова вулиця стала схожа на спалений пустир. Пожежа чатувала на площі 30 213,45 м².

Відразу після кожної із описаних пожеж комітет FDMA надало рекомендації, деякі із яких стали обов'язковими, щодо попередження у подальшому можливості виникнення таких пожеж, а також щодо поліпшення стану протипожежного захисту міст, такі як збільшення кількості пожежних гідрантів, можливість отримання до них вільного доступу для працівників пожежної служби, обов'язкове встановлення активних засобів пожежогасіння у ресторанах та інших подібних закладах, обов'язкове відпрацювання планів евакуації та проведення практичних тренування пожежних об'єктових пожежних команд (пожежний корпус волонтерів) [13].

Таким чином, у діяльності FDMA реалізуються усі стадії функціональної моделі циклу управління, а саме: 1) збирання даних; 2) формування повідомлення; 3) передача повідомлення; 4) облік; 5) контроль; 6) аналіз; 7) прогнозування і планування; 8) оперативне управління; 9) доведення рішення до виконавців. Основними в цьому циклі, на нашу думку, є стадії із 4-ї по 8-му (облік, контроль, аналіз, прогнозування і планування, оперативне управління), на вивчення яких саме і необхідно зосередити увагу щодо удосконалення державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Слід зазначити, що, система державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Японії, побудована на вжитті активних заходів, які стимулюють до виконання вимог правил і норм пожежної безпеки керовані нею об'єкти управління, а не на пасивному очікуванні реалізації пожежі або надзвичайної ситуації, який пропонує ризик-орієнтований підхід і страхуванням пожежних ризиків.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Японський досвід забезпечення пожежної безпеки та ліквідації пожеж та інших надзвичайних ситуацій є безсумнівно дуже цікавим для України. В ньому поєднана організаційна простота (трирівнева ієрархічна структура) разом із всеохоплюючою функціональною забезпеченістю управління сферою пожежної безпеки Японії. Наведені статистичні дані щодо кількості пожеж у цій країні, збитків від них, загибелі людей на пожежах, проведений статистичний аналіз, використання case-study методу дослідження, вказують на високу ефективність і результативність методів і принципів державного управління, які застосовуються у СЗПБ Японії, щодо запобігання виникнення пожеж.

Державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки Японії, регулюються виключно спеціальними законами, у яких чітко регламентовані суб'єкти, об'єкти державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки, їх права і обов'язки, на законодавчому рівні затверджується категоріальний апарат, котрим керуються у даній сфері, визначаються гіпотези, диспозиція та санкція щодо порушення вимог правил і норм пожежної безпеки, визначаються розміри штрафних санкцій, рівень фінансування на майбутні фінансові роки або навіть періоди. [10, с. 80]. Вона також характеризується: внутрішньою несуперечливістю нормативно-правового регулювання; чіткою ієрархією органів державного управління, їх організаційно-функціональною злагодженістю внаслідок вчасних розумно і вдало проведених адміністративних регуляторних реформ у цій сфері; засадничою зосередженістю на реалізації превентивних заходів, які стимулюють суб'єкти до виконання вимог, правил і норм пожежної безпеки [10., с. 227].

У діяльності державного управління Японії у сфері, що розглядалася, основа забезпечення пожежної безпеки, а також здійснення заходів щодо

попередження пожеж зосереджена на *третьому рівні* управління – муніципальному, тобто органах місцевого самоврядування. Така модель державного управління, як об'єктивно біло показано на графіках, які віддзеркалюють кількість пожеж і загиблих на них в Японії, повністю виправдує сподівання щодо очікуваного підвищення рівня безпеки у державі та суспільстві [10, с. 143].

В період фази активного реформування органів місцевого самоврядування в Україні, надання їм все більших можливостей та повноважень, щодо забезпечення власної безпеки, слід зосередити фокус уваги саме на використанні досвіду державного управління Японії, який перед усім має за свою основну мету забезпечення особистої безпеки людини, добробуту суспільства, забезпечення національної безпеки і стійкості держави, саме на муніципальному рівні, тобто – органах місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування України, повинні взяти за щоденну практику позитивний досвід державного управління у сфері пожежної безпеки, активно впроваджувати ті здобутки із практичної діяльності державного управління Японії, з метою швидкого зростання рівня безпеки адміністративних одиниць, на яких вони створені.

Але ж, слід пам'ятати, що ентропія розрізнених відкритих систем, якими являються кожен окремо взятий орган місцевого самоврядування, має тенденцію до свого збільшення, або іншими словами, до збільшення хаосу і зростання рівня неупорядкованості та стохастичної невизначеності. Задля запобігання такому явищу, необхідно постійно вносити керуючий вплив з системи вищого рівня управління, якою на нашу думку повинна бути Міністерство внутрішніх справ. При цьому, державна політика, щодо розбудови системи МВС України, повинна спрямовуватися за загальновідомим принципом «бритви Оккама», який стверджує, що не можна створювати сутності до нескінченності, та водночас передбачає відсікання зайвих сутностей.

Такими зайвими сутностями на наш погляд, на теперішній час, є існування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як окремого ЦОВВ у складі МВС України. Вважаємо, що, необхідно ліквідувати названий центральний орган виконавчої влади, як окрему інституцію, а всі функції, які наразі виконуються ДСНС України, передати безпосередньо до МВС України, із створенням замість ліквідованого ЦОВВ, Головного управління пожежної і техногенної безпеки МВС України, що не призведе до втрати функціональності працездатності системи запобігання та подолання пожежам та іншим надзвичайним ситуаціям.

Наведене вище державно-управлінське рішення, дасть змогу заощадити для Державного Бюджету України щорічно значну суму коштів, вивільнити велику кількість підготовлених фахівців, які з великим успіхом і несамовитим завзяттям можуть застосувати отримані раніше на державній

службі навички і вміння, у роботі із запобігання і ліквідації пожеж та інших надзвичайних ситуацій природно-техногенного походження в органах місцевого самоврядування, у виконавчих органах об'єднаних територіальних громад, тощо. Водночас із цим, буде задіяно механізм самоочищення $\square$ ез пекових інституцій від тих кадрів, які розглядають службу у ДСНС, насамперед, як спосіб особистого маргінального збагачення та заробляння якихось особливих преференцій суто для себе, при цьому служіння справі забезпечення пожежної безпеки, збільшення національного добробуту, захист Вітчизни, вважають побічною справою, яка заважає виборювати для себе особисті блага.

Направлення на роботу до органів місцевого самоврядування, кваліфікованих спеціалістів із ліквідованої Державної служби України з надзвичайних ситуацій повинно перш за все торкнутися офіцерів вищого та середнього командного складу нинішньої ДСНС України, які на нашу думку є самим досвідченим і підготовленим до виконання складних завдань в умовах невизначеності, можуть самостійно організовувати заходи із визначення структури і чисельності особового складу та необхідної кількості пожежно-рятувальної техніки та аварійно-рятувального обладнання. Визначати необхідну кількість пожежних частин та окремих пожежних постів, як це роблять відповідні начальники протипожежних служб у муніципалітетах Японії.

Література:

1. Кошкін А. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління в умовах екстремальних ситуацій (інцидентів) / А.О. Кошкін, О.О. Труш // Теорія та практика державного управління. 2014. – Вип. 3. – С. 257-263.
2. Кринична І.П. Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів / І.П. Кринична // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. С. 52-57.
3. Гамалюк Б. М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав людини в Україні: монографія / Б. М. Гамалюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2015. – 184 с
4. Вікіпедія. Тихоокеанське вогняне коло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогняне_коло (дата звернення: 04.07.2019)
5. Fire and Disaster Management Organization Act, 1948. URL: http://www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf (дата звернення: 25.02.19).
6. National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948) URL:<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf> (дата звернення: : 25.02.19).
7. Fire and Disaster Management Agency of the Ministry of Internal Affairs and Communications. URL:<http://www.fdma.go.jp/en/> (дата звернення : 25.02.19).
8. Fire Defense Organization Law. Published by International Fire Service Information Center, March 2016.
9. Fire Service in Japan. Published by International Fire Service Information Center, 2015, March.

10. Говорун Сергій Васильович. Державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні: аспекти інституційного розвитку : дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / Говорун Сергій Васильович. – Львів, 2019. – 279 с.
11. Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15.01.1999 року № 401-XIV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 11, ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 04.07.19).
12. Fire Service Act (Act No. 186, July 24, 1948). Published By International Fire Service Information Center, March 2016.
13. Overview of the 2017. White Paper on Fire Service». Published By International Fire Service Information Center, May 2018. – 12 с.
14. The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume. Macropedia, Volume 7. 15th Edition. Encyclopaedia Britannica, Inc. Willian Bentan Publisher, 1943-1973. 1972, v.7. 1133 p.
15. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года : В 7 т. – ЦСУ СССР. – М., 1972-1974.
16. Лист-відповідь ДСНС України «Про розгляд інформаційного запита» від 04.06.2018 р. № 02-8301/263.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 61-р від 25.01.2017 року. «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій». Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html (дата звернення: 02.07.19).

References:

1. Koshkin A. O. (2014). Informatiino-analitychne zabezpechennia systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh ekstremalnykh sytuatsii (intsydentiv) [Information and analytical support of the system of state management in conditions of extreme situations (incidents)]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 3, 257-263 [in Ukrainian]
2. Krynychna I.P. (2013). Derzhavne upravlinnia systemoiu yadernoi bezpeky v umovakh harmonizatsii yevrointehratsiinykh protsesiv [Public administration of the nuclear safety system in the conditions of harmonization of European integration processes]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 1, 52-57 [in Ukrainian]
3. Gamaluk B.M. Optimization of state-management activity for ecological human rights in Ukraine: monograph [Optimization of state-management activity for ecological human rights in Ukraine]. Lviv: LvDUVS [in Ukrainian]
4. Vikipediia. Tykhookeanske vohniane kolo [Wikipedia. Pacific fire ring]. (n.d). uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогниане_коло Retrieved from http://uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогниане_коло [in Ukrainian]
5. Fire and Disaster Management Organization Act, 1948. www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf Retrieved from http://www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf [in English]
6. National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948). www.cas.go.jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf Retrieved from <http://www.cas.go.jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf> [in English]
7. Fire and Disaster Management Agency of the Ministry of Internal Affairs and Communications. www.fdma.go.jp/en Retrieved from <http://www.fdma.go.jp/en> [in English]
8. Fire Defense Organization Law. Published by International Fire Service Information Center, March 2016 [in English]
9. Fire Service in Japan. (2015). Published by International Fire Service Information Center, 2015, March [in English].
10. Govorun, S. V. (2019). Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky v Ukraini: aspekty instytutitsiinoho rozvytku [Public administration in the field of fire

safety in Ukraine: aspects of institutional development]. *Candidate's thesis*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian]

11. Zakon Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy - misto-heroi Kyiv» vid 15.01.1999 roku № 401-XIV [Law of Ukraine "On the Capital of Ukraine - Hero City Kyiv" dated January 15, 1999, No. 401-XIV]. (1999, January 15). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR)*, 11. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> [in Ukrainian].

12. Fire Service Act (Act No. 186, July 24, 1948). *Published By International Fire Service Information Center, March 2016* [in English].

13. Overview of the 2017. White Paper on Fire Service». *Published By International Fire Service Information Center, May 2018*. [in English].

14. The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume. Macropedia, Volume 7. 15th Edition. Encyclopaedia Britannica, Inc. *Willian Bentan Publisher*, 1943-1973. 1972, v.7. 1133 p. [in English].

15. Ytohy Vsesoiuznoi perepysy naselenyia 1970 hoda. (1872-1974). [*Results of the All-Union Population Census of 1970*] (Vols. 1-7). Moscow: TsSU SSSR [in Russian]

16. Lyst-vidpovid DSNS Ukrainy «Pro rozghliad informatsiinoho zapyta» vid 04.06.2018 r. № 02-8301/263. [*Letter-reply of the DSNU of Ukraine "On consideration of information request" dated June 4, 2018, No. 02-8301 / 263.*] [in Ukrainian].

17. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 61-r vid 25.01.2017 roku. «Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 61-p dated January 25, 2017. "On Approval of the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies]. (2017, January 25). Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html [in Ukrainian].

УДК 338.24:330

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-53-65](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-53-65)

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

ORCID: 0000-0001-8767-9762

Шапошнікова Олена Миколаївна кандидат наук з державного управління, доцент Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», проспект Дмитра Яворницького, 19, Дніпро, Дніпропетровська область, 49000, Україна тел.: (050) 471-20-81, e-mail.: e.shap@i.ua

ORCID: 0000-0001-9146-0069

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

ORCID: 0000-0001-6028-2650

ЕКОНОМІЧНІ ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ

Анотація. У статті досліджено концептуальні підходи щодо вдосконалення державного управління інвестиційними процесами на регіональному рівні. Акцентована увага на тому, що держава за допомогою заходів економічного регулювання має можливість цілеспрямовано впливати не тільки на формування внутрішніх та залучення зовнішніх інвестицій, а й створення умов для їх спрямування в реальний сектор економіки.

Акцентовано, що інвестиції – це основний інструмент формування мікроекономічних та макроекономічних пропорцій. Поглиблення міжрегіональних диспропорцій у рівнях забезпечення територій інвестиційними ресурсами потребує регіональних особливостей та чинників формування інвестиційного клімату, оцінки існуючих тенденцій, а також здійснення прогностичних передбачень його трансформації.

Наголошено, що покращення інвестиційного клімату в Україні неможливе без ефективного регулювання інвестиційної діяльності в регіонах. Відсутність вираженої регіональної політики призводять до відчутних диспропорцій в економіці держави. У зв'язку з цим ключовою проблемою державної регіональної політики має стати розробка методології аналізування інвестиційної привабливості регіону.

Визначено стратегічне завдання державного управління інвестиційною діяльністю, вирішення якого спрямоване на стабілізацію та прогресивний

розвиток економіки регіону; реструктуризація його господарського комплексу, створення привабливих умов інвестиційної діяльності.

Обґрунтовано регіональну інвестиційну політику у вигляді циклу, що складається з трьох окремих незалежних етапів: концептуальний, етап розробки регіональної інвестиційної політики, етап її реалізації.

З'ясовано, що для виконання цього завдання доцільно активізувати інвестиційну діяльність, що є пріоритетною умовою стабільного розвитку регіонів, яка здатна залучити фінансові та матеріальні ресурси як вітчизняних, так й іноземних інвесторів, а також раціонально використовувати їх у найбільш пріоритетних галузях економіки.

В роботі обґрунтовано заходи, спрямовані на вдосконалення державного управління інвестиційними процесами на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, інвестиції, інвестиційний клімат, регіональна політика.

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

ORCID: 0000-0001-8767-9762

Shaposhnikova Olena Nikolaevna Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the National Technical University "Dniprovsk Polytechnic", Dmytro Yavornytskyi Ave., 19, Dnipro, Dnipropetrovsk region, 49000, Ukraine tel.: (050) 471-20-81, email: e.shap@i.ua

ORCID: 0000-0001-9146-0069

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

ORCID: 0000-0001-6028-2650

ECONOMIC EVENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ARE IN RELATION TO BRINGING IN OF INVESTMENTS

Annotation. The article explores conceptual approaches to improving public administration of investment processes at the regional level. Emphasis is placed on the fact that the state, through economic regulation measures, has the ability to purposefully influence not only the formation of domestic and foreign investment, but also the creation of conditions for their direction in the real sector of the economy.

It is emphasized that investments are the main instrument of formation of microeconomic and macroeconomic proportions. The deepening of inter-regional disparities in the levels of territorial provision of investment resources requires regional peculiarities and factors of the formation of the investment climate, an assessment of existing trends, and the implementation of predictive predictions of its transformation.

It is emphasized that improvement of the investment climate in Ukraine is impossible without effective regulation of investment activity in the regions. The lack of sound regional policy leads to tangible imbalances in the economy of the state. In connection with this, a key problem of national regional policy should be the development of a methodology for analyzing the investment attractiveness of the region.

The strategic task of the state management of investment activity is determined, the solution of which is aimed at stabilization and progressive development of the regional economy; restructuring of its economic complex, creation of attractive investment conditions.

The regional investment policy in the form of a cycle consisting of three separate independent stages is substantiated: conceptual, the stage of development of regional investment policy, the stage of its implementation.

It has been found that in order to accomplish this task it is advisable to intensify investment activity, which is a priority condition for stable development of the regions, which is able to attract financial and material resources of both domestic and foreign investors, as well as to use them rationally in the most priority sectors of the economy.

The work substantiates measures aimed at improving the state management of investment processes at the regional level.

Key words: public administration, investments, investment climate, regional policy.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого розвитку нових технологій інвестиції є найважливішим засобом забезпечення прогресивних структурних зрушень в економіці. Стабілізація та розвиток економіки регіону значною мірою залежать від того, наскільки ефективною є інвестиційна діяльність. У цьому суттєву роль відіграє держава, яка за допомогою методів економічного регулювання має можливість цілеспрямовано впливати не тільки на формування внутрішніх та приплив зовнішніх інвестицій, а й створити умови для їх спрямування в реальний сектор економіки. Розв'язання проблеми інвестування дасть змогу забезпечити прогресивну реструктуризацію на всіх рівнях, перехід до високорозвиненої економіки, тобто до інноваційного розвитку. Стратегічна інвестиційна політика розглядається як найважливіша складова загальної економічної політики, яку проводить держава. Важливим у цьому контексті постають проблеми підвищення конкурентоспроможності

регіонів в умовах відкритої економіки, здатності центральних та місцевих органів влади до здійснення регіональної інвестиційної політики.

Ефективна державна інвестиційна політика передбачає також використання державних інвестицій як засобу створення первинних умов для залучення приватних та іноземних інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки. Особлива увага надається інвестиційним проектам зі змішаними інвестиціями – з використанням державної частки інвестицій як гарантій цільового спрямування інвестиційних ресурсів.

Основним напрямом підвищення рівня інвестиційного забезпечення повинна стати зміна галузевої структури інвестицій на користь галузей, визнаних пріоритетними в процесі структурної перебудови. В свою чергу держава повинна управляти процесом інвестування у виробництво, тому що саме стан інвестиційної сфери, яка формує чинники виробництва, визначає інтенсивність економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження особливостей державного управління інвестиційними процесами приділяли увагу українські вчені: Біловодська О.А., Воронкова Т.Є., Грищенко І.М., Ілляшенко С.М. Кузьмін О.Є., Федоренко В.Г. та ін. Але в науковій літературі не достатньо висвітлено аспекти формування механізмів державного управління інвестиційних процесів на регіональному рівні. Тому стає актуальним розкриття суті інвестиційних процесів в регіонах та механізмів державного управління інвестиційними процесами на регіональному рівні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення особливостей державного управління інвестиційної діяльності на регіональному рівні та обґрунтування економічних заходів щодо залучення інвестицій.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Залучення інвестицій (іноземних та вітчизняних) в економіку України є життєво важливим засобом усунення інвестиційного «голоду» у країні. Важливо зазначити, що інвестиції є основою перебудови сектора матеріального виробництва, а тому держава повинна застосовувати весь комплекс економічних, правових та адміністративних заходів для підвищення інвестиційної активності [1].

На сьогоднішній день інвестиції надають суспільству значний стимул для розвитку, породжують систему особливих відносин, людство стає багатшим. Економіка потребує розвитку інвестиційної діяльності, так як для того, хто володіє знаннями в сфері інвестицій, відкриваються нові обрії економічного успіху, виробнича, фінансова, інвестиційна діяльність стають ефективними, а продукт – конкурентоспроможним [2].

Інвестиції – це основний інструмент формування мікроекономічних та макроекономічних пропорцій, що визначає темпи економічного зростання.

Трансформаційні процеси в економіці України, становлення ринкових структур спричиняють зміну принципів організації й функціонування інвестиційних процесів у регіонах країни. Поглиблення міжрегіональних диспропорцій у рівнях забезпечення територій інвестиційними ресурсами вимагає дослідження регіональних особливостей та чинників створення сприятливого інвестиційного клімату, оцінки існуючих тенденцій та здійснення прогностичних передбачень його трансформації.

Нарощування обсягу інвестицій є необхідною умовою структурної перебудови та економічного зростання як країни, так і регіону. Наявність достатнього обсягу інвестицій у життєво важливій сфері є запорукою ефективного розвитку та підвищення інвестиційної привабливості на різних територіальних рівнях. Оскільки базовою складовою держави є регіони, тому саме стимулюванню нарощування їх інвестиційної привабливості важливо приділяти особливу увагу.

Покращення інвестиційного клімату в Україні неможливо без ефективного регулювання інвестиційної діяльності в регіоні. Відсутність виваженої регіональної політики призведе до значних диспропорцій в економіці країни. У зв'язку з цим ключовою проблемою державної регіональної політики має стати розробка методології аналізування інвестиційної привабливості регіону [2].

Створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні є одним з найважливіших умов залучення інвестицій та подальшого економічного зростання країни [3, с. 55; 4].

Економічний термін "інвестиційний клімат" дозволяє визначити ту систему орієнтирів, у межах якої відбувається процес інвестування та на основі цього окреслити напрями ефективного використання інвестицій. Він включає стан економіки, соціально-економічну стабільність, рівень розвитку законодавчої бази, інвестиційної інфраструктури та продуктивних сил, валютну й фінансову політику, стан фінансово-кредитної системи та інвестиційного ринку, інвестиційну активність населення, статус іноземного інвестора та інші фактори.

Як у наукових колах, так і серед підприємців існує багато версій визначення поняття "інвестиційний клімат". Так, переважна більшість економістів трактує інвестиційний клімат як: сукупність соціальних, природних, економічних, політичних або інших передумов, які характеризують доцільність інвестування в ту чи іншу діючу господарчу систему та погоджується з тим, що це – комплексне економіко-політичне явище, що формується під впливом значної кількості чинників. Такі фактори, як правило, піддаються адекватній кількісній оцінці, й відтак – і порівняльному аналізу, який дозволяє ідентифікувати рівень інвестиційної привабливості економіки країни або регіону в цілому [2].

Інвестиційний клімат – це узагальнена характеристика сукупності соціальних, економічних, організаційних, правових, політичних,

соціокультурних передумов, що зумовлює привабливість та доцільність інвестування в ту або іншу господарську систему (економіку країни, регіону, підприємства).

Зауважимо, що по відношенню до територіальних економічних систем поняття "інвестиційний клімат" застосовується поряд з категорією "інвестиційна привабливість". Ці поняття подібні, оскільки вони враховують максимальну кількість факторів, що впливають на процес прийняття інвестиційних рішень та подальшу реалізацію інвестиційних проектів.

В свою чергу, інвестиційну привабливість можна визначити як взаємозв'язок інвестиційного потенціалу та інвестиційного ризику (сукупність чинників, під впливом яких складається вірогідність виникнення непередбачених фінансових втрат в умовах невизначеності результатів інвестиційної діяльності або вірогідність повного або часткового недосягнення результатів здійснення інвестицій).

Визначення, угруповання та використання чинників, що впливають на інвестиційний клімат, є важливим й відповідальним процесом, від якого багато в чому залежать управлінські рішення суб'єктів інвестиційного ринку. В цілому під чинником, що впливає на інвестиційний клімат, розуміється процес, явище, дії об'єктивного або суб'єктивного характеру, здатні змінити умови ведення інвестиційної діяльності на певній території.

На інвестиційний клімат регіону можна впливати методами регіонального управління, що являє собою процес цілеспрямованого впливу на об'єкти управління (господарський комплекс регіону, соціальну інфраструктуру, населення й трудові ресурси, природні ресурси та ін.), а також на адміністративно-територіальні одиниці, що перебувають на території регіону.

З огляду на найважливішу роль інвестицій у функціонуванні й розвитку економічних процесів, особливе значення в регіональному управлінні належить управлінню інвестиційною діяльністю.

Державне управління інвестиційною діяльністю в регіоні в сучасних умовах має найважливіше значення. Розширення економічної самостійності регіонів підсилює роль місцевих органів державної влади й самоврядування в рішенні питань, пов'язаних з розвитком інвестиційних процесів, формуванням, перерозподілом та використанням існуючих й потенційно можливих інвестиційних ресурсів, створенням сприятливого інвестиційного клімату для залучення вітчизняних та закордонних інвесторів.

Основна мета управління інвестиційною діяльністю в регіоні – це активізація інвестиційної діяльності й формування сприятливого інвестиційного клімату на території регіону. Для досягнення цієї мети передбачається вирішити ряд завдань стратегічного й тактичного плану.

Стратегічні завдання державного управління інвестиційною діяльністю – це завдання, вирішення яких спрямовано на стабілізацію й прогресивний

розвиток економіки регіону; реструктуризацію його господарського комплексу; створення привабливих умов інвестиційної діяльності.

До тактичних завдань регіонального управління інвестиційною діяльністю належить розробка заходів та організаційної структури державних органів управління інвестиційною діяльністю в регіоні; сприяння реалізації в регіоні державної інвестиційної політики; розробка на її основі й реалізація регіональної інвестиційної політики; вибір та обґрунтування пріоритетних об'єктів інвестування; підвищення ефективності інвестиційних процесів; зниження ризиків інвестиційної діяльності.

Об'єктом дослідження інвестиційною діяльністю в регіоні є процес формування й використання інвестиційних ресурсів з різних джерел фінансування для комплексного розвитку регіону.

На підставі інвестиційної стратегії в регіоні розроблюється регіональна інвестиційна політика, спрямована на створення сприятливого інвестиційного клімату, залучення вітчизняних та закордонних інвесторів у регіон.

Основними положеннями регіональної інвестиційної політики виступають: цілі учасників регіонального інвестиційного ринку; пріоритети регіональної інвестиційної програми; формування критеріїв відбору регіональних інвестиційних проектів та програм, які будуть підтримуватися адміністрацією регіону при можливості часткового фінансування з бюджету; масштаби інвестиційної програми й можливі реальні джерела її фінансування; основні елементи регіональної інвестиційної інфраструктури й шляхи їхнього подальшого розвитку; завдання активізації міжнародного інвестиційного співробітництва; місце інвестиційної політики в здійсненні регіональної соціально-економічної політики.

Розробку й практичну реалізацію регіональної інвестиційної політики умовно можна представити у вигляді циклу, що складається з трьох окремих незалежних етапів [2].

1. Концептуальний етап – формування концепції регіональної інвестиційної політики, аналізування регіонального потенціалу й регіональних інвестиційних ризиків, інвестиційної ємності регіонального ринку.

2. Етап розробки регіональної інвестиційної політики – розробка регіональної інвестиційної програми й системи заходів її що забезпечують, створення виконавчих органів програми й інфраструктури.

3. Етап реалізації регіональної інвестиційної політики – практичне здійснення заходів регіональної інвестиційної політики, контроль та аналіз їхнього виконання, оперативне внесення коригувальних змін та впливів, професійний супровід процесу реалізації регіональної інвестиційної політики.

У зв'язку з тим, що ефективне управління інвестиційною діяльністю в промисловому регіоні є найважливішим чинником, що створює привабливі

умови для інвестування в господарську систему, у сучасних умовах великого значення набуває його вдосконалювання з метою активізації інвестиційної діяльності, стимулювання припливу інвестиційних вкладень в економіку.

Проблема підвищення інвестиційної привабливості регіонів України займає важливе місце серед інших досліджуваних у науковій періодиці регіональних проблем.

Дослідження проблем інвестування економіки завжди перебувало в центрі уваги економічної науки. Це обумовлено тим, що інвестиції зачіпають глибинні основи господарської діяльності, визначаючи процес економічного зростання в цілому. У сучасних умовах вони виступають найважливішим засобом забезпечення умов виходу зі сформованої економічної кризи, структурних зрушень у національному господарстві, забезпечення технічного прогресу, підвищення якісних показників господарської діяльності на мікро- і макрорівнях.

Нарощування обсягу інвестицій є необхідною умовою структурної перебудови й економічного зростання країни та регіону. Наявність достатнього обсягу інвестицій у життєво важливі сфери є запорукою ефективного розвитку та підвищення інвестиційної привабливості на різних територіальних рівнях. Оскільки базовою складовою держави є регіони, тому саме стимулюванню нарощування їх інвестиційної привабливості доцільно приділяти особливу увагу.

Для виходу із кризової ситуації, як політичної, так й економічної, залучення інвестицій до внутрішнього ринку є складним та ризикованим напрямом діяльності. Особливу увагу доцільно наділяти державним проектам з інвестуванням в промисловість та виробництво товарів народного споживання, які мають найбільше значення для національної економіки, зменшити на національному ринку кількість імпортованих товарів [1].

Набувають все більшого значення питання залучення іноземних інвестицій в українську економіку оскільки держава не має достатніх внутрішніх фінансових ресурсів для вирішення багатьох проблем соціального та економічного характеру. Іноземні інвестиції – важлива складова структури інвестиційного ресурсу України. Іноземне інвестування, як невід'ємний атрибут сучасних світогосподарських зв'язків, – явище багатогранне й динамічне [5, с. 70].

Іноземні інвестиції дають можливість виготовлення конкурентоспроможної продукції без нарощування боргових зобов'язань, активізують модернізацію технологічних процесів, сприяють розвитку малого та середнього підприємництва, яке спеціалізується на обслуговуванні великого бізнесу. Світовий досвід свідчить, що найкоротшим шляхом піднесення на якісно новий рівень розвитку продуктивних сил країни є оптимальне використання інвестицій у різноманітних організаційно-правових формах.

Активізація інвестиційної діяльності є пріоритетною умовою стабільного розвитку регіонів, яка здатна залучити фінансові та матеріальні ресурси як вітчизняних, так й зарубіжних інвесторів, а також раціонально їх використовувати в найбільш пріоритетних галузях економіки. Обсяг залучених в економіку регіону інвестицій – один із критеріїв ефективності його функціонування.

На даний час Україна вимагає значних обсягів інвестицій, необхідно: використовувати потенціал території, який включає наявність високого природно-ресурсного потенціалу, високий середній рівень кваліфікації робітників, високорозвинену промисловість, сприятливе географічне розташування; провести реструктуризацію та оптимізацію неефективних виробництв у регіоні; сприяти розвитку підприємств малого та середнього бізнесу шляхом використання міжнародних програм; збільшити інформованість учасників інвестиційного процесу з питань адміністративних дій та нормативно-правової бази, яка необхідна для здійснення інвестицій; сприяти формуванню та розвитку інноваційної діяльності, що забезпечить сталий науково-технічний прогрес та створення конкурентоспроможного виробництва. Це, в свою чергу, сприятиме прискореному технологічному переоснащенню промислового виробництва.

Покращення інвестиційної привабливості регіону за запропонованими напрямами дає змогу залучити у майбутньому значно більшу кількість інвесторів.

Безумовно, підтримка економічного розвитку регіону має супроводжуватися структурною перебудовою виробництва з обов'язковим дотриманням принципів сталості. Зокрема, важливими аспектами розвитку є: рішення соціально-економічних та екологічних проблем, прискорення розвитку людського капіталу [6, с. 15], впровадження інновацій, стимулювання організації високотехнологічних виробництв тощо. Для виконання цих завдань слідувало б орієнтувати регіональну інвестиційну політику на вибіркове стимулювання інвестиційної діяльності згідно з обраними пріоритетами, а також на створення привабливого інвестиційного клімату з урахуванням основних регіональних переваг.

Як свідчить світовий досвід, визначення національних пріоритетних напрямів розвитку науки і нових технологій складається з трьох взаємозалежних процесів: формування головної стратегічної мети держави, облік загальноновизнаних світових пріоритетів та відображення національних особливостей, специфіки країни. Урахування досвіду розвинених країн у той час, коли Україна перебуває на шляху пошуку підходів та інструментів, що змогли б забезпечити стійкий економічний розвиток, має надзвичайно велике значення. Згідно з вимогами часу основою стратегічного курсу розвитку України, її визначальними пріоритетами мають стати розробка й реалізація державної політики, спрямованої на структурну модернізацію господарського комплексу, якнайшвидший його перехід на інноваційний

шлях розвитку і становлення України як високотехнологічної держави. Пріоритет інноваційного розвитку національної економіки й активна роль держави у процесі структурних перетворень визначено на найвищому державному рівні. Інноваційний розвиток наразі стає не лише «національною економічною ідеєю», а й тактикою державної економічної й гуманітарної політики. Розробка системи державного регулювання включає також визначення найважливіших соціальних, економічних та інших цілей і завдань на перспективу, в т.ч. соціальних орієнтирів, основних пропорцій і структурних зрушень, а також найбільш ефективної соціально-економічної політики, яка сприяє їхній реалізації [7, с. 34].

Для вирішення визначених завдань та досягнення поставленої мети доцільна розробка Концепції та реалізація дій за наступними напрямками (табл. 1).

Таблиця 1

Напрями реалізації концепції

Напр ямки	Характеристика
Формування сприятливого інвестиційного клімату та позитивного іміджу регіону	- створення Агентства із залучення інвестицій для здійснення комплексної підтримки інвестиційних проєктів та забезпечення взаємодії між інвесторами і органами влади; - оптимізацію процедур одержання дозвільних документів, створення «єдиного інвестиційного вікна»; - забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства; - розширення співпраці з міжнародними організаціями, у тому числі фінансовими, забезпечення інформаційної й організаційної підтримки іноземним інвесторам; - розвиток міжрегіонального та транскордонного співробітництва; - здійснення рекламно-інформаційної підтримки внутрішнього ринку, рекламування природно-ресурсного та економічного потенціалу територій, розробку й поширення презентаційних матеріалів серед інвестиційної спільноти; - активізація виставкової діяльності, проведення економічних, інвестиційних форумів, конференцій, семінарів.
Утворення необхідних передумов для структурно-інноваційної перебудови економіки регіону	- розробка Програми інноваційно-інвестиційного розвитку регіону; - створення бази інвестиційних пропозицій та надання підтримки проєктам, спрямованим на розвиток високотехнологічної конкурентоспроможної продукції, розвиток інфраструктурних та базових секторів економіки регіону, об'єктів альтернативної енергетики; - включення до галузевих програм інвестиційних проєктів, спрямованих на випуск високотехнологічної продукції, підвищення ефективності використання енергоресурсів та мінеральної сировини; - проведення конкурсів на краще технологічне рішення виробничих та екологічних проблем; - розбудова інноваційної інфраструктури, організація підготовки фахівців з венчурного підприємництва.
Забезпечення інвестиційного розвитку територій регіону	- впровадження програмно-цільового планування та збалансування розвитку територій регіону відповідно до їх інвестиційних можливостей; - розвиток інформаційних баз інвестиційних пропозицій та об'єктів потенційного інвестування, створення «інвестиційної карти» регіону; - сприяння функціонуванню в регіоні передбачених законодавством спеціальних режимів інвестиційної діяльності; - стимулювання створення територій компактного розміщення бізнесу – кластерів

	з розвинутою інфраструктурою; - підвищення кваліфікації управлінських кадрів з питань залучення інвестицій та розробки інвестиційних проектів розвитку територій.
Спрямування інвестиційних потоків на подолання існуючих соціальних проблем в регіоні	- надання пріоритетного статусу інвестиційним проектам, спрямованим на розвиток інфраструктурних та екологічних виробництв, об'єктам альтернативної енергетики; - впровадження методики оцінки ефективності інвестиційного розвитку з позицій реалізації стратегічних завдань розвитку регіону; - сприяння розробці та реалізації інфраструктурних та соціальних проектів регіонального й локального масштабу (транспорт, ЖКГ тощо), забезпечення їх фінансування з державного та місцевого бюджетів пошук донорів й приватних інвесторів.
Мобілізація ресурсного забезпечення інвестиційних процесів в регіоні	- формування регіонального ринку інвестиційних ресурсів шляхом залучення заощаджень населення, коштів фінансових посередників, ресурсів банківської системи та бюджетних коштів; - сприяння становленню та розвитку індустрії прямого інвестування та венчурного капіталу; - залучення коштів міжнародних фінансових організацій, іноземних кредитів; - створення системи гарантування та страхування інвестиційних вкладень в пріоритетні напрями інвестиційного розвитку регіону.

З метою створення оптимальних умов активізації інвестиційної діяльності має бути врахована специфіка регіонів України та ресурсів, що знаходяться на цих територіях. Для підвищення інвестиційної привабливості регіону, конкурентоспроможності підприємств та розвитку території, доцільна розробка відповідного комплексу заходів та створення сприятливих умов для його виконання. Разом з тим, для досягнення цього ефекту слідувало б виявити внутрішні чинники, що впливають на інвестиційну привабливість регіону, а також встановлювати вплив цих факторів, забезпечити прискорений соціально-економічний розвиток регіону та пріоритетних галузей виробництва.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

З метою вдосконалення державного управління інвестиційними процесами на регіональному рівні доцільно:

1. Використовувати потенціал території, який включає наявність високого природно-ресурсного потенціалу, високорозвинену промисловість, сприятливе географічне розташування;
2. Провести реструктуризацію та оптимізацію неефективних виробництв у регіоні;
3. Сприяти розвитку підприємств малого і середнього бізнесу шляхом використання міжнародних програм та фінансуванням перспективних проектів;
4. Збільшити інформованість учасників інвестиційного процесу з питань адміністративних дій та нормативно-правової бази, яка необхідна для здійснення інвестицій;

5. Сприяти формуванню та розвитку інноваційної діяльності, що забезпечить сталий науково-технічний прогрес та створення конкурентоспроможного виробництва.

Це, в свою чергу, сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіонів України та зростанню обсягів інвестиційних надходжень.

Література:

1. Шапошнікова О.М. До питання регулювання інвестиційного процесу в промисловості України / О.М. Шапошнікова // *Dynamika naukowych badań* – 2007: materiały Międzynarodowej konferencji. – Przemysł. Nauka I studia. – Т. 1. – *Ekonomiczne nauki* (15-31 lipca 2007 r.). – S. 35-37.
2. Шапошнікова О.М. Особливості залучення іноземних інвестицій в економіку України / О.М. Шапошнікова // *Perspektywiczne opracowania nauki I techniki* – 2007: materiały II Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji. – Przemysł. Nauka I studia. – Т. 1. – *Ekonomiczne nauki* (16-30 listopada 2007 r.). – S. 61-66.
3. Mykola Denysenko, Alona Melnyk, Zorina Shatskaya, Olena Budiakova International regulatory experience business activity // M. Denysenko, A. Melnyk, Z. Shatskaya, O. Budiakova. – *Research and Innovation: Collection of scientific articles*. – Yunona Publishing, New York, USA. – 2019. – 200 p. – p. 55-58. – Режим доступу: <http://conferencii.com/files/archive/2019-02.pdf>
4. Стан та тенденції розвитку сучасного підприємництва: монографія / за ред. д.е.н., проф. М.П. Денисенка. – К.: ТОВ «ДКС центр», 2019. – 464 с.
5. Денисенко М.П. Іноземне інвестування економіки України / М. П. Денисенко // *Актуальні проблеми економіки*. – 2016. – №7, С.70-77.
6. Денисенко М. П., Будякова О. Ю. Підвищення індексу людського капіталу – важлива складова інноваційної кадрової політики підприємств. *Економіка та держава*. 2019. № 4. С. 11–17. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.4.11
7. Денисенко М.П. Механізм державного управління інноваційної діяльності на регіональному рівні / М.П. Денисенко, О.Ю. Будякова // *Науковий вісник: Державне управління*. – № 1. – 2018. – С. 34-47.

References:

1. Shaposhnikova, O. (2007). K pytanniu rehuliuвання investytsijnoho protsesu v promyslovosti Ukrainy [On the regulation of the investment process in the industry of Ukraine]. Proceedings from: *Mizhnarodna konferentsiia «Dynamics scientific research»: Industry. Science and studies. T. 1. Economical sciences*. (pp. 35-37). Premysl: [in Poland].
2. Shaposhnikova, O. (2007). Osoblyvosti zaluchennia inozemnykh investytsij v ekonomiku Ukrainy [Features of attraction of foreign investments in the economy of Ukraine]. Proceedings from: *II Mizhnarodna nauково-praktychna konferentsiia «Perspective development of science and technology»: Industry. Science and studies. T. 1. Economical sciences*. (pp. 61-66). Premysl: [in Poland].
3. Denysenko, M., Melnyk, A., Shatskaya, Z., Budiakova, O. (2019). “International regulatory experience business activity”. *Doslidzhennia ta innovatsii*, p. 55-58.
4. Denisenko, M.P (2019). Stan ta tendentsii rozvytku suchasnoho pidpriemnytstva [The current trends and trends of modern entrepreneurship], DKS tsentr. Kyiv: [in Ukrainian].
5. Denisenko, M.P (2016). Inozemne investuvannia ekonomiky Ukrainy [Foreign investment of the economy of Ukraine]. *Aktual'ni problemy ekonomiky – Current problems of the economy*, 7, 70-77 [in Ukrainian].

6. Denisenko, M.P & Budiakova, O. Yu. (2019). Pidvyschennia indeksu liuds'koho kapitalu – vazhlyva skladova innovatsijnoi kadrovoi polityky pidpriemstv[Enhancing human capital index – important complex of innovative personnel policy]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state*, 4, 11-17 [in Ukrainian]. DOI: 10.32702/2306-6806.2019.4.11

7. Denisenko, M.P & Budiakova, O. Yu. (2018). Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia innovatsijnoi diial'nosti na rehional'nomu rivni [The mechanism of state management of innovation activity at the regional level] *Naukovyj visnyk: derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: State management*, 1, 34-47 [in Ukrainian].

УДК 35:172.4

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-66-83](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-66-83)

Дмитрук Сергій Федорович, аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, 03039 Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net.

ORCID:0000-0002-0574-8208

МОДЕЛІ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ АНАЛІЗУ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА

Анотація. В умовах реформування сектору безпеки і оборони України дослідження сучасних досліджень у сфері державного управління безпековим середовищем набуває особливого значення. Нажаль в доктринальних загальнотеоретичних дослідженнях наукові праці, в яких з позицій науки державного управління обґрунтовувались засади розроблення моделі нейтралізації загроз у сфері національної та воєнної безпеки України, практично відсутні.

Тому аксіоматичним є те, що недостатнє розуміння значення розроблення моделей загроз та розкриття сутнісних характеристик моделі нейтралізації загроз у сфері національної та воєнної безпеки України ускладнює єдиний алгоритм здійснення аналізу й моніторингу загроз, формулювання, прийняття та реалізації рішень за стратегічними напрямками забезпечення національної безпеки. З огляду на це впливає необхідність дослідження моделі нейтралізації загроз у сфері національної та воєнної безпеки.

Стратегія національної безпеки України та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України визначають необхідність сумісного використання сил та засобів сектору безпеки і оборони для протидії загрозам воєнного характеру, що обумовлює необхідність розроблення концептуальної моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру, яка б дала змогу формувати необхідний потенціал протидії загрозам для забезпечення визначеного у правовому просторі держави рівня воєнної безпеки держави та задоволення прийнятих ресурсних обмежень.

Метою дослідження є напрацювання на основі сучасних підходів у сфері державного управління безпековим середовищем науково-методологічних засад здійснення прогнозування, формування сценаріїв розвитку небезпек та сценаріїв розвитку безпекового середовища, концептуальної моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру (далі - КМФПП), розкриття загальної характеристики основних модулів КМФПП загрозам воєнного характеру:

моделі системи моніторингу загроз воєнній безпеці держави, моделі загроз воєнній безпеці держави, моделі оцінювання рівня воєнної небезпеки і можливостей щодо його деескалації, моделі оцінювання потрібного потенціалу силових і несилових сил та засобів, моделі формування множини варіантів інтегрованого потенціалу, воєнно-політичної моделі держави.

Ключові слова: безпекове середовище, оцінка загроз, концептуальна модель формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру (далі - КМФПП), національна безпека, воєнна безпека, модної загроз, моделі оцінювання рівня воєнної небезпеки, воєнно-політична модель.

Dmytruk Sergey Fedorovych, Postgraduate Student, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039 Kyiv, st. Frometovskaya, 2, tel .: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-0574-8208

MODELS OF NEUTRALIZATION OF THREATS IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF ANALYSIS AND FORECASTING OF THE SECURITY ENVIRONMENT

Abstract. In the context of reforming the security and defense sector of Ukraine, the study of contemporary research in the field of public administration of the security environment is of particular importance. Unfortunately, in the doctrinal general theoretical studies, the scientific researches in which the principles of developing a model of neutralization of threats in the field of national and military security of Ukraine were substantially absent.

Therefore, it is axiomatic that a lack of understanding of the importance of developing threat models and disclosing the essential characteristics of the threat neutralization model in Ukraine's national and military security complicates a single algorithm for threat analysis and monitoring, formulation, decision making and implementation of strategic security areas. In view of this, it is necessary to study the model of neutralization of threats in the field of national and military security.

The National Security Strategy of Ukraine and the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine define the necessity of joint use of forces and means of the security and defense sector for counteracting military threats, which necessitates the development of a conceptual model of the formation of an integrated potential for counteraction to military threats that would be able to generate the necessary potential for counteracting threats to ensure that the state's military security level is defined in the legal space of the state and to meet the adopted resource constraints.

The purpose of the research is to develop on the basis of modern approaches in the field of public administration of the security environment the scientific and

methodological bases for the implementation of forecasting, the formation of scenarios for the development of hazards and scenarios for the development of a safe environment, a conceptual model of the formation of an integrated potential to counter threats to military nature, hereinafter referred to as the "CMFIPCT", disclosure of the general characteristics of the main modules of the CMFIPCT to threats of military nature: models of the system of monitoring threats to the military security of the state, models of threats to the military security of the state, models of assessing the level of military danger and opportunities for its de-escalation, models of assessing the required force and strengths integrated potential and military-political model of the state.

Keywords: security environment, threat assessment, conceptual model of the formation of an integrated potential to counter threats to military nature, hereinafter referred to as the "CMFIPCT", national security, military security, fashion threats, models of assessment of the level of military danger, military-political model.

Постановка проблеми. В умовах реформування сектору безпеки і оборони України актуальним є раціональне використання наявних сил та засобів, інтеграція яких дасть змогу позбавитися дублювання завдань і нераціонального використання вкрай обмежених ресурсів, що виділяються в Україні для забезпечення її воєнної безпеки.

Стратегія національної безпеки України [1] та Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [2] визначають необхідність сумісного використання сил та засобів сектору безпеки і оборони для протидії загрозам воєнного характеру, що обумовлює необхідність розроблення концептуальної моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру, яка б дала змогу формувати необхідний потенціал протидії загрозам для забезпечення визначеного у правовому просторі держави рівня воєнної безпеки держави та задоволення прийнятих ресурсних обмежень.

Сучасний стан сектору безпеки і оборони України (далі – СБО України) не може забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України [3].

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України визначені такі першочергові завдання реформування сектору безпеки і оборони:

- об'єднання оперативних спроможностей складових сектору безпеки і оборони для забезпечення своєчасного й адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці;

- створення ефективної системи управління сектором безпеки і оборони як цілісною функціональною системою;

- постійне підтримання визначених сил безпеки й оборони в готовності до виконання завдань за призначенням;

- удосконалення системи планування у секторі безпеки і оборони,

забезпечення раціонального використання державних ресурсів.

Досягнення необхідних спроможностей сектору безпеки і оборони щодо забезпечення визначеного рівня воєнної безпеки держави потребує розроблення відповідної науково-методологічної бази та науково-методичного забезпечення цього процесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вітчизняними науковцями було виконано низку фундаментальних досліджень серед завдань яких передусім було виявлення закономірностей і тенденцій формування та розвитку системи забезпечення національної безпеки, її складових функцій, завдань; оцінки ефективності функціонування, тощо.

Проблемі розроблення та впровадження сучасних методів, моделей механізмів стратегічного планування й управління вітчизняними та міжнародними експертами приділяється достатньо уваги в роботах Ансофф І, Бегми В.М., Загорко О.М., Косевцова В.О., Шемаєва В.М. [4]. Брайсон Джона М. [5], Возженикова А.В., Кривельської, Н.В., Макаренко [6]. М. Клиланд Д. [7], Кинг В. [8]. При цьому більшість з них стосується переважно досліджень у сфері бізнесу і значно менше – застосуванню методології стратегічного планування у державному управлінні Черних В.А., Арсланова Р.Ф. [9], Брайсон Джон М. [6], Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Висідалко А. Л. [10], насамперед у сфері забезпечення національної безпеки. При цьому найбільш системно методичні підходи щодо формалізації стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки викладено у працях Бегми В.М., Загорко О.М., Косевцова В.О., Шемаєва В.М. [5], Черних В.А., Арсланова Р.Ф. [9],

Поряд з цим дослідження, в яких з позицій науки державного управління обґрунтовувались наукові засади розробки та дослідження моделі нейтралізації загроз у сфері національної та воєнної безпеки України практично відсутні.

Метою дослідження є розкриття на основі сучасних підходів концептуальної моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру (далі - КМФІПП), вивчення загальної характеристики основних модулів КМФІПП загрозам воєнного характеру: моделі системи моніторингу загроз воєнній безпеці держави, моделі загроз воєнній безпеці держави, моделі оцінювання рівня воєнної небезпеки і можливостей щодо його деескалації, моделі оцінювання потрібного потенціалу силових і несилових сил та засобів, моделі формування множини варіантів інтегрованого потенціалу, воєнно-політичної моделі держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що в сучасних умовах саме через відсутність системних досліджень і науково обґрунтованої практики щодо розв'язання проблем національної та воєнної безпеки виявляється недостатня результативність здійснюваних заходів у сфері оборони і створюваних для їх реалізації державних і недержавних організацій та структур. При цьому зі збільшенням останніх знижується

результативність їх діяльності (через дублювання певних функцій і конкуренції між собою). Водночас економічні та матеріальні витрати на розв'язання вказаних проблем істотно зростають.

Це обумовлює необхідність проведення дослідження з використанням відповідних методик і моделей. Для оцінювання результативності спільного використання потенціалу складових сектору безпеки і оборони для протидії загрозам воєнного характеру пропонується концептуальна модель формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру.

Концептуальну модель формування інтегрованого потенціалу протидії (КМФПП) загрозам воєнного характеру потрібно створювати на таких принципах:

відкритість моделі, що дає можливість нарощувати моделі, додатковими модулями у разі потреби, використовувати єдину базу даних сектору безпеки і оборони та гарантувати надійний інформаційний захист від різного роду інформаційних дій;

генерація сценаріїв, що дає змогу моделювати ймовірні сценарії розвитку воєнно-політичної і геополітичної ситуації в регіоні;

фільтрація запропонованих заходів, що дає можливість обґрунтовувати варіанти інтеграції сил та засобів на підставі певних критеріїв, пріоритетність використання несилових методів нейтралізації загроз воєнній безпеці держави, гарантій, що діють, і обмежень у секторі безпеки та оборони України;

адаптація до існуючої воєнно-політичної ситуації, що дає можливість обґрунтовувати заходи щодо забезпечення воєнної безпеки держави, адекватні реальному рівню, напряму, характеру і масштабу воєнних загроз державі;

модульність, відповідно до якої допускається заміна певних часткових моделей (модулів) точнішими і досконалішими, а також нарощування загальної моделі.

У зв'язку з цим до КМФПП загрозам воєнного характеру висуваються такі основні вимоги [11, 12]:

забезпечення об'єктивного оцінювання воєнно-політичної обстановки у регіоні;

оцінювання потрібного (достатнього) потенціалу сил та засобів сектору безпеки і оборони для нейтралізації виявлених (прогнозованих) загроз;

формування множини варіантів інтеграції сил та засобів СБОУ, які відповідають вимогам щодо нейтралізації загроз з урахуванням діючих обмежень у системі забезпечення воєнної безпеки держави;

формування пріоритетного ряду варіантів інтеграції сил та засобів за величиною їх інтегрованого потенціалу;

реалізація логіко-математичних процедур вибору раціонального варіанта інтеграції сил і засобів, який би забезпечував підтримку достатнього рівня воєнної безпеки та відповідав діючим обмеженням у системі

забезпечення воєнної безпеки держави;

обґрунтування достатнього рівня воєнної безпеки держави для нейтралізації розглянутих воєнних загроз, у разі потреби для визначення необхідних фінансових і матеріальних ресурсів;

обґрунтування рекомендацій щодо адаптації воєнно-політичної моделі держави, її зовнішньої, воєнно-економічної і воєнно-технічної політики до реальної воєнно-політичної обстановки в регіоні на конкретний відтинок часу і на перспективу.

Концептуальну модель формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру, засновану на методології системного аналізу, методах дослідження операцій, аналізу ієрархій, теорії імовірності і прогнозування, експертного оцінювання та моделювання, може використовувати вище військово-політичне керівництво держави в ситуаційних центрах управління під час планування й проведення цілеспрямованої політики із забезпечення необхідного рівня воєнної безпеки держави, а також у навчальних, наукових і дослідних установах під час вивчення кризових ситуацій та шляхів виходу з них.

Узагальнена структурна схема КМФПП наведена на рис. 1.

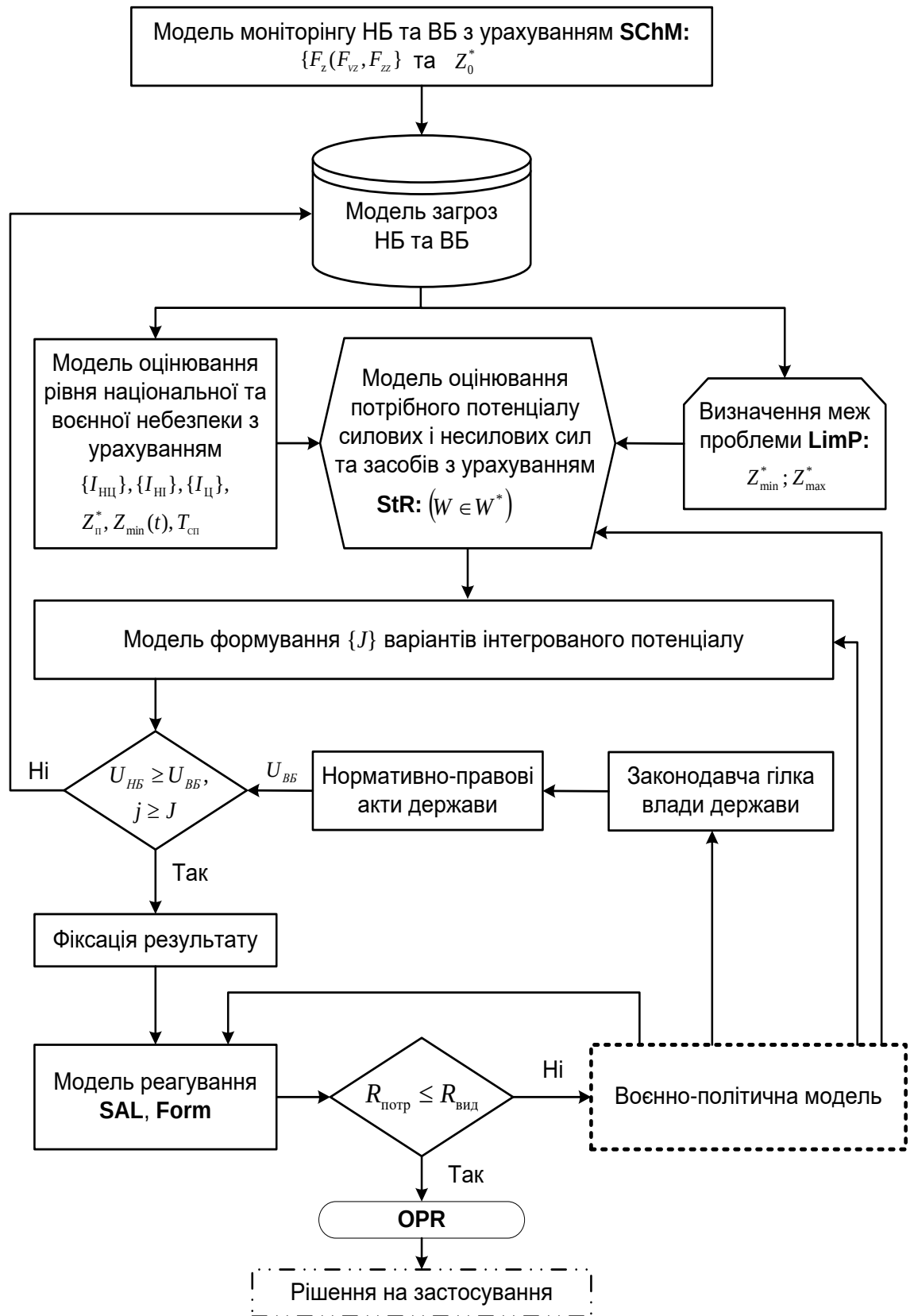


Рис. 1. Узагальнена структурна схема концептуальної моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру

Пропонується варіант опису моделі стосовно її призначення, вимог, вирішуваних завдань, вхідної інформації, а також основних вихідних даних для окремих найважливіших модулів концептуальної моделі.

Адаптація здійснюється за рахунок багатоканального зворотного зв'язку, за яким визначають реальні можливості сформованих варіантів інтеграції сил та засобів щодо нейтралізації виявлених (прогнозованих) загроз для забезпечення нормативно встановленого достатнього рівня воєнної безпеки держави [13].

Концептуальна модель формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру дає змогу вирішувати як пряме завдання з розрахунку реальних можливостей держави щодо забезпечення воєнної безпеки, так і зворотне завдання, яке забезпечує розрахунок необхідного інтегрованого потенціалу сил та засобів для забезпечення нормативно встановленого рівня воєнної безпеки держави [14].

Розглянемо загальну характеристику основних модулів КМФПП загрозам воєнного характеру.

Модель системи моніторингу загроз воєнній безпеці держави. Ця модель описує нормативно визначену в державі процедуру виявлення загроз, на які система забезпечення воєнної безпеки повинна ефективно реагувати. Детально така процедура описана у монографії професора Богдановича В.Ю. [15]. Особливостями цієї системи моніторингу є формування пріоритетного ряду виявлених загроз, для нейтралізації яких у державі достатньо ресурсів, та оцінювання результативності реалізації вибраного варіанта інтеграції сил і засобів для протидії загрозі, що досліджується.

Модель загроз воєнній безпеці держави. Ця модель є базою даних, виявлених у різний час, та прогнозованих загроз воєнного характеру, кожна з яких описується характеристиками типового паспорта загроз [16]. Під загрозою воєнного характеру розглядатимемо загрозу, реалізація якої супроводжується використанням методів, сил та сучасних засобів ведення контактних і безконтактних війн або іншого впливу, що спричиняє такі ж самі наслідки (руйнування, каліцтва і загибель людей, порушення штатних режимів функціонування й життєзабезпечення складових сектору безпеки і оборони, оборонно-промисловий комплекс та важливих об'єктів інфраструктури держави).

Модель оцінювання рівня воєнної небезпеки і можливостей щодо його деескалації. Модель дає змогу кількісно в межах від 0 до 1 оцінювати рівень воєнної небезпеки за сукупністю виявлених загроз (небезпек) як на визначений інтервал часу, так і на вибрану перспективу. Модель будується на основі методу аналітичної ієрархії (далі – МАІ) [17, 18, 19]. Особливістю цієї моделі є те, що вона дає змогу концептуально оцінити можливості сектору безпеки і оборони щодо деескалації виявленого рівня воєнної небезпеки та визначити сили і засоби, які доцільно залучити для формування інтегрованого потенціалу протидії виявленим загрозам.

Модель оцінювання потрібного потенціалу силових і несилових сил та засобів. Модель дає змогу визначити потрібні спроможності системи забезпечення воєнної безпеки для нейтралізації визначеного (прогнозованого) рівня воєнної небезпеки. Розв'язанням зворотної задачі за допомогою моделі можна визначити потрібні сили та засоби (потрібний потенціал), які б забезпечили формування потрібних спроможностей. Ці спроможності, у свою чергу, залежать від багатьох факторів, із яких визначальним виступає воєнно-політична модель держави.

Модель формування множини варіантів інтегрованого потенціалу. Оскільки потрібні спроможності можна отримати різними варіантами комбінації сил та засобів сектору безпеки і оборони, що є у розпорядженні держави, то модель дає змогу не тільки сформувати кілька варіантів (J), а й проранжувати їх за певними показниками, наприклад, за ефективністю деескалації виявленого рівня воєнної небезпеки, тривалістю проведення, чисельністю залучених осіб тощо. Вибір варіанта комбінації сил і засобів є формуванням інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру за критерієм забезпечення достатнього рівня воєнної безпеки при ресурсах ($R_{\text{потр}}$), які не перевищують виділені ($R_{\text{виділ}}$). Варіант, що найкраще задовольняє цьому критерію, беруть за основний (j_0), який рішенням особи, яка приймає рішення, у подальшому впроваджується в систему забезпечення національної безпеки, а ефективність його реалізації відстежує система моніторингу загроз.

У разі неможливості забезпечити деескалацію загроз за вибраним критерієм модель допускає проведення процедур корегування воєнно-політичної моделі держави, нормативно визначеного достатнього рівня національної безпеки ($U_{\text{НБ}}$) та подальшого порівняння його з реальним рівнем, що може забезпечити система забезпечення воєнної безпеки ($U_{\text{ВБ}}$) визначеним складом силових і несилових сил та засобів, та пошуку нових можливостей щодо протидії виявленим (прогнозованим) загрозам.

Воєнно-політична модель держави.

Вхідними даними для воєнно-політичної моделі (далі – ВПМ), є:
національні інтереси держави у воєнній сфері;

масштаб, напрям, характер можливого застосування військової сили, а також можливі стратегічні партнери, союзники (очевидні і приховані), їх можлива реакція на агресію проти України (держава вестиме політику невтручання, стороннього спостерігача, підтримує Україну, підтримує агресора тощо);

можливі розміри допомоги або підтримки з боку сусідніх держав (блокування шляхів підходу військ, відмова в наданні повітряного простору для прольотів засобів повітряного нападу, готовність до приймання і тимчасового розміщення біженців та надання гуманітарної допомоги, готовність і здатність виступити посередником у врегулюванні конфлікту та

ін.);

можливий масштаб підтримки агресора (надання коридорів прольоту засобам повітряного нападу і ведення розвідки, надання аеродромів, портів, території для розміщення баз, військ тощо).

Вихідною інформацією для розроблення воєнно-політичної моделі держави є: Декларація про державний суверенітет України; Конституція України; Воєнна доктрина України; Стратегія національної безпеки України; Закони України "Про національну безпеку України", "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики", "Про оборону України"; інші законодавчі акти щодо функціонування держави і забезпечення оборони України.

Одним з основних документів у нашому випадку є Стратегія національної безпеки України, який повинен врахувати найбільш імовірні сценарії розвитку ситуацій навколо держави з їх ранжуванням. Для цього оцінюємо рівень загроз: на міжнародній арені, у воєнно-політичній обстановці та за сценаріями розвитку подій в кризових регіонах відповідно до розвитку безпекового середовища України. У зв'язку з цим, необхідно застосувати метод аналітичної ієрархії [17]. Розглянемо предметно, яким чином ми можемо його застосувати у нашій концептуальній моделі формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру.

Для розв'язання складних проблем застосовують систематичні процедури, зокрема метод аналітичної ієрархії. Він ґрунтується на принципах декомпозиції та синтезу, реалізація яких дає змогу зменшити кількість можливих помилок у процесі отримання інформації від експерта. За допомогою МАІ отримуємо структуру у вигляді ієрархії, що дозволяє уникнути складних порівнянь, замінивши їх попарними. Крім того, цей метод дає змогу перевіряти послідовність (несуперечливість) тверджень експерта і цим пояснюється його поширення, дійсно системний характер і велика кількість практичних застосувань. Звичайно, як і всі системні методи прийняття рішень, МАІ не гарантує єдиного правильного шляху до істини, але за умови залучення кваліфікованих експертів і досвідченого системного аналітика він допомагає генерувати й виявляти рішення, що відповідатимуть призначенню складної системи. За допомогою попарних порівнянь визначаються локальні пріоритети, а побудована ієрархічна структура дозволяє отримувати значення глобальних пріоритетів альтернатив і оцінювати несуперечливість одержаних розв'язків.

У процесі мислення ми визначаємо об'єкти чи ідеї та відношення між ними. Визначаючи щось, особа виконує декомпозицію складної події, з якою зустрічається, а виявивши відношення, здійснює синтез. В основі пізнання лежить фундаментальний процес, що включає декомпозицію та синтез.

Хоча декомпозиції, реалізовані різними особами, можуть відрізнятися між собою, безпосередній досвід спілкування з реальністю допомагає одержувати достатньо близькі оцінки на операційному рівні, особливо тоді,

коли їх підтверджує успішний досвід досягнення спільної мети. Тому реальність можна моделювати по-різному, і разом з тим надавати твердженням зміст, що відображає спільне розуміння. В оригіналі англійською назва методу звучить як Analytic Hierarchy Process. В окремих бібліографічних посиланнях її перекладають як “процес аналітичної ієрархії”, “аналітичний ієрархічний метод”, “метод аналізу ієрархій”, “метод аналітичної ієрархії”. Ми вживатимемо останній термін, тому що він найточніше відображає суть розробленої Т. Сааті методології та конкретних реалізацій методу [17].

Метод аналітичної ієрархії – це систематична процедура, що ґрунтується на ієрархічному поданні елементів, які визначають суть проблеми. Проблему піддають декомпозиції на простіші складові з подальшим оцінюванням децидентом відносного ступеня взаємодії елементів отриманої ієрархічної структури. Метод базується на принципі ідентичності та декомпозиції, згідно з яким структурування проблем у вигляді ієрархії чи мережі містить процедури синтезу множинних тверджень, оцінювання пріоритетності критеріїв та знаходження альтернативних рішень. Це інтегрований метод, що дає змогу успішно приймати рішення за умов слабкої структурованості.

Дуже часто кількість елементів структури, що аналізується, та їх взаємозв'язків така велика, що перевищує здатність дослідника сприймати інформацію в повному обсязі. У таких випадках систему ділять на підсистеми.

Елементи кожної групи (рівня ієрархії) перебувають під впливом елементів іншої групи – вищого рівня – і, у свою чергу, впливають на елементи нижчого рівня ієрархії. У методі аналітичної ієрархії елементи кожної групи (яку називають рівнем, кластером, стратою) незалежні. Ієрархії є основним способом, за допомогою якого людина поділяє реальність на кластери та підкластери.

Ієрархія – це певна абстракція структури системи, призначена для вивчення функціональної взаємодії її компонентів і їх дій на систему загалом. Ця абстракція може набирати різних споріднених форм, у кожній з яких, по суті, реалізовано рух із вершини (від генеральної мети) униз до підцілей, далі до сил, що впливають на ці підцілі, до людей, які впливають на ці сили, до цілей окремих людей, їх методологій, іще далі до стратегій, і, урешті-решт, до результатів застосування цих стратегій – альтернатив. Така структура є певною мірою інваріантною. Її вищі рівні відповідають обмеженням і силам наколишнього середовища, а нижчі – дійовим особам, їхнім цілям, функціям системи та, нарешті, її структурі, яка може бути модифікована чи керована. Загалом Т. Сааті пропонує достатньо інваріантну ієрархію, зміст рівнів якої відображено на рис. 1 [17].

Рівні ієрархії мають наступне призначення.

1. У результаті ідентифікації загального призначення розв'язання

проблеми виявляють єдиний елемент, або фокус (проблему загалом), і розміщують його у вершині ієрархії.

2. На другому рівні відображають Дипломатичні (D), Розвідувальні (I), Військові (M), Економічні (E), Фінансові (F), Інформаційні (I), Правові (L) сили, що впливають на результат.

3. Третій рівень утворюють актори, що маніпулюють цими силами.

4. Четвертий рівень утворюють цілі кожного з акторів.

5. На п'ятому рівні описують можливі сценарії, або результати, яких прагнуть досягнути кожен з акторів, застосовуючи свої політики. Тому між четвертим і п'ятим рівнем може бути проміжний рівень політик.

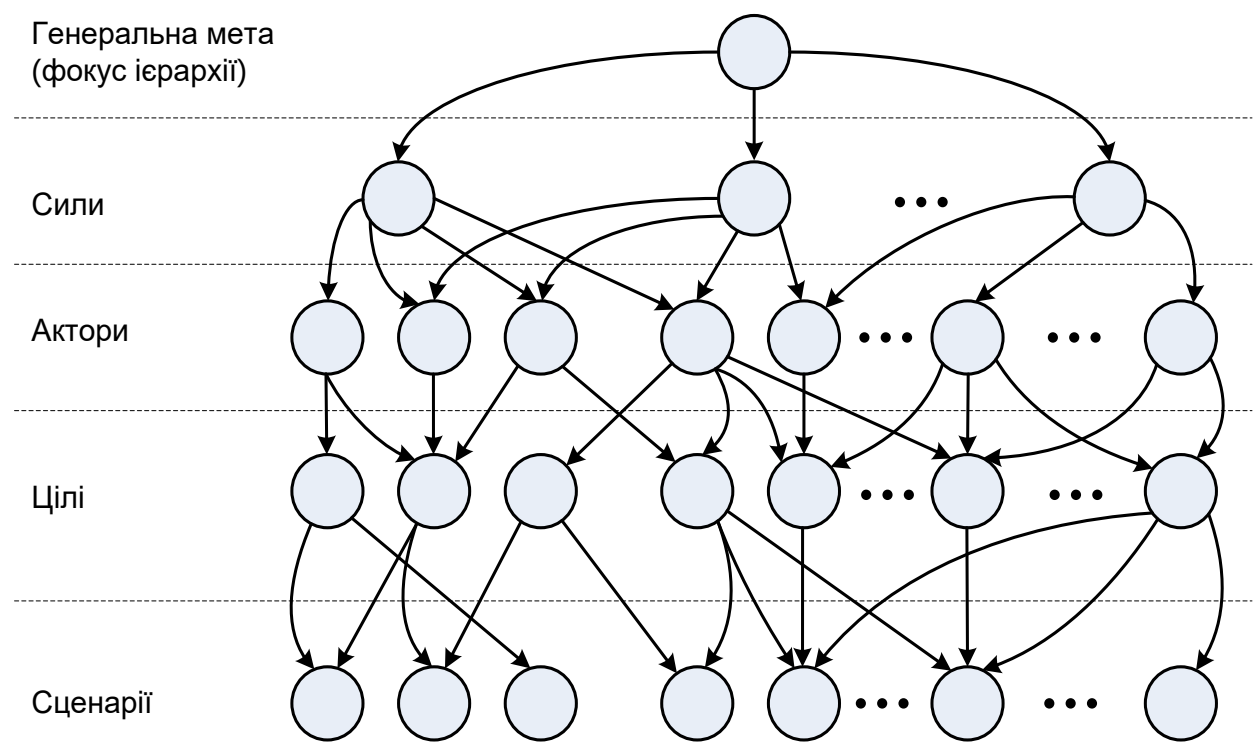


Рис. 1. Зміст рівнів ієрархій в МАІ за Т.Сааті

Найвищий рівень ієрархії – узагальнений результат, отриманий унаслідок реалізації всіх цих сценаріїв. Він виникає завдяки об'єднанню спроб різних акторів сформуванню його так, щоб задовольнити свої інтереси.

Основне завдання в ієрархії – оцінити вищі рівні, виходячи з взаємодії різних рівнів, а не з безпосередньої залежності від елементів на цих рівнях. Точні методи побудови систем у вигляді ієрархій поступово з'являються в природничих і суспільних науках, особливо в завданнях загальної теорії систем, які пов'язані з плануванням і побудовою соціальних систем. Концептуально найпростіша ієрархія – лінійна, висхідна від одного рівня елементів до сусіднього рівня. У нелінійній ієрархії верхній рівень може як домінувати над нижнім, так і бути домінованим (наприклад, коли є потік інформації про зворотні зв'язки з нижчого рівня до вищого). Кожен елемент ієрархії функціонально може належати до декількох інших різних ієрархій. Елемент може бути керівним на якомусь рівні однієї ієрархії чи просто розкривати функції нижчого чи вищого рівня в іншій. Ієрархічне подання системи в МАІ використовують для того, щоб описувати впливи змін пріоритетів на верхніх рівнях на пріоритети елементів нижніх рівнів. Ієрархії надають докладнішу інформацію про структуру та функції системи на нижчих рівнях і забезпечують розгляд акторів і їхніх цілей на вищих. Для задоволення обмежень на елементи рівня їх краще за все відтворювати на наступному вищому рівні. Ієрархії стійкі та гнучкі; вони стійкі в тому розумінні, що малі зміни спричиняють малий ефект, а гнучкі – у тому, що додавання чогось до добре структурованої ієрархії не руйнує її характеристик.

В практиці державно-управлінської діяльності не існує усталеної процедури генерування цілей, критеріїв і видів діяльності для включення до ієрархії чи навіть загальнішої системи. Усе залежить від цілей, які ми обираємо для декомпозиції складної системи. У методі аналітичної ієрархії генеральна мета посідає вершину ієрархії, її підцілі в разі потреби в такій декомпозиції – на безпосередньо нижчому рівні, а сили, що обмежують акторів, – іще нижче. Сили домінують над рівнем самих акторів, які, у свою чергу, домінують над рівнем власних цілей. Нижче розташований рівень їхніх можливих дій, і найнижче – рівень різних можливих результатів (сценаріїв). Це природна форма, якої набирають ієрархії, пов'язані з плануванням і конфліктами.

Проблеми можуть бути достатньо схожими тому, будуючи ієрархію, ми не завжди стикаємося з абсолютно новими завданнями. Досвідчений дослідник має в певному розумінні ототожнювати різні класи проблем, що виникають у реальних системах. Цих систем так багато, що йому потрібно знати ідеї та концепції, якими оперують фахівці. Зауважимо, що за ієрархічного підходу до розв'язання задач різні особи можуть по-різному функціонально відтворювати систему, проте вони зазвичай доходять згоди щодо найнижчого рівня – альтернатив, які потрібно обрати, і

наступного рівня – характеристик цих дій.

Перший крок в аналізі функціонування системи – побудова ієрархії, що відтворює функціональні відношення. Для найпростіших систем це ієрархія за аналогією з функціями системи. Проте система може бути дуже складною, і тоді нелегко виявити ієрархічну структуру, яка їй відповідає. У прямому підході можна застосувати метод мозкового штурму чи метод Делфі, перераховуючи всі елементи, що стосуються ієрархії, і розміщуючи їх у групи, які відповідають рівням ієрархії.

Характеристики рівня ієрархії, що мають багато спільного, доцільно подати однією, загальнішою характеристикою (наприклад, якість і розмір часто можна об'єднати в групі придатності чи прийнятності). Для підвищення якості первинних тверджень потрібно, щоб ієрархію видів дій, цілей і вищих, спільних цілей було побудовано якісно. Це може вимагати додаткового дослідження, щоб ідентифікувати і характеризувати ті властивості на рівнях ієрархії, які впливають на властивості вищих рівнів або на реалізацію цілей вищих рівнів.

Поділивши поняття на категорії, остаточно визначають цілі та генеральну мету, для досягнення якої й розв'язують проблему та будують ієрархію. Найважливіше в цьому те, щоб знання та думки окремої особи (експерта, децидента) чи групи осіб були адекватні й точно висловлені. Тут найбільше значення мають дипломатичність і вміння дослухатися до чужої думки. Однак сам лідер має бути впевнений, що відмінності в поглядах не спричинять погіршення процесу. Щоб уникнути подальших суперечок, перед визначенням пріоритетів необхідно спробувати записати визначення запроваджених елементів.

Такий самий підхід може застосувати і один децидент. У складній ситуації не варто сподіватися, що проблеми можна розв'язати інтуїтивно, чітко не розуміючи найважливіших чинників. Проте й постійна турбота про те, щоб не втратити під час процесу деякі важливі чинники, може виявитися непродуктивною. Якщо індивідуум справді розуміє процес, то він має вміти виділяти важливі чинники та перевіряти свої погляди щодо решти чинників можливо, також важливих, але ще не розглянутих. Це аргумент на користь того, що слід витратити певний час на вивчення проблеми. Якість отриманого результату можна оцінити за логічністю відповідей, які мають бути узгоджені з початковими даними. Зрозуміло, що спочатку загального впорядкування немає, є лише результати попарних порівнянь, які можуть бути неузгоджені. Загальні ж результати мають відповідати інтуїтивним припущенням про доцільність. Великій групі експертів різної кваліфікації потрібно багато часу, щоб побудувати ієрархію та висловити твердження. Члени такої групи можуть швидко втомитися, і за час, відведений на зустріч, не буде одержано плідних результатів. Якнайкращий спосіб залучити велику групу людей – добрати вузьку мету для дискусії чи (що краще) запропонувати експертам побудувати ієрархію (або надати їм якусь ієрархію

для обговорення), а потім доцілити їх на однорідні групи й дати кожній із них можливість виробити твердження за тими складовими ієрархії, які відображають їх інтереси. Процес проходить швидше, якщо учасники мають спільну генеральну мету, довготривалий контакт, працюють в атмосфері соціального схвалення й мають однаковий статус. Для успішного фіксування незалежності може виявитися необхідним перегляд елементів. Цей підхід можна поширити і на взаємозв'язок критеріїв, коли залежність є внутрішньою властивістю, і нею не можна нехтувати. Там, де погляди осіб як на зміст, так і на важливість елементів збігаються, слід розміщувати більше ресурсів; у тій же області, де є розбіжності в поглядах, не варто докладати багато зусиль без додаткової підтримки. Якщо область важлива для нас, але в ній є розбіжності у твердженнях, то слід утриматися від дій доти, доки експерти не дійдуть згоди. Це логічний результат ієрархічного підходу [18, 19]. Коли є розбіжності, експерти (дециденти) бувають незадоволені, оскільки їхніх думок не розуміють. Якщо ж погляди збігаються, то експерти задоволені.

Висновки: запропонована концептуальна модель формування інтегрованого потенціалу протидії загрозам воєнного характеру дає можливість не тільки обґрунтовувати раціональний склад сил і засобів для деескалації виявлених (прогнозованих) загроз, оцінювати реальні можливості щодо нейтралізації конкретних загроз національній безпеці та загроз воєнного характеру згідно з прийнятими в державі стратегіями забезпечення воєнної безпеки, а й оцінювати результативність окремих складових сил та засобів сектору безпеки і оборони, що інтегруються для деескалації загроз державі. Розглянуті концептуальні описи часткових моделей містять доктринальні положення, які доцільно використовувати для розроблення відповідного програмно-інформаційного забезпечення в інтересах національної безпеки з обов'язковим застосуванням методу аналітичної ієрархії в стратегуванні безпекового середовища України.

Література:

1. Україна. Президент України (2015 - П.О. Порошенко). Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 06.05.2015 № 287/2015. - К. : АПУ, 2015. - 45 с.
2. Україна. Президент України (2016 - П. О. Порошенко). Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України": Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. - К. : АПУ, 2016. - 17 с.
3. Богданович В. Ю., Романченко І. С, Свида І. Ю. Метод обґрунтування завдань щодо безпекового супроводу реалізації національних інтересів у системі забезпечення національної безпеки // 36. паук. гір. ЦНДІ ЗС України. К.. 2011. № 1 (55). - С. 5-18.
4. Ансофф І. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1989. 520 с.
5. Бегма В.М., Загорко О.М., Косевцов В.О., Шемаев В.М. Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах застосування воєнної безпеки України: Монографія / Під заг. ред. І.С.Руснака. К.: ПНБ, НАОУ, 2005. 228 с.

6. Брайсон Джон М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Пер. з англ. мови А. Кам'янець. Л.: Літопис, 2004. 352 с.
7. Возжеников А.В., Кривельская Н.В., Макаренко и др. Общая теория национальной безопасности: Учеб. / Под. ред. А.А. Прохожева. М.: Изд-во РАГС, 2002. 320 с.
8. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление: Пер. с англ. М.: Совет. радио, 1974. 280 с.
9. Черных В.А., Арсланов Р.Ф. Основные проблемы теории военного управления и пути их решения // Воен. мысль, 2007. № 3. С. 46-53.
10. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Висідалко А. Л. Аналіз можливостей системи забезпечення національної безпеки України щодо всебічної підтримки безпекового супроводу реалізації національних інтересів // Наука і техніка Повітряних сил Збройних Сил України: щокварт. наук.-тех. журн. - Харків: ХУГІС, 2013.-№ 3 (12).-С. 5-12.
11. Боришполец К. П. Методы политических исследований; 2-е изд., испр. и доп. - М. : Аспект Пресс, 2010. - 233 с.
12. Закон України "Про національну безпеку України" від 21 червня 2018 року №2469-VIII
13. Богданович В. Ю., Висідалко А. Л. Концептуальна модель інформаційно-моніторингової системи національної безпеки /7 Захист інформації. - Т. 16. - К. : НАУ, 2014. - № 1. - С. 81 -88.
14. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш С. Д. Теоретико- методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. Т. 4: Воєнна безпека України та шляхи її забезпечення. - К.: Наук.-вид. відділ ПА СБ України, 2012. - 464 с.
15. Горбулін В.П. Проблемні питання оборонної політики України в контексті нових викликів та загроз національній безпеці // Оборонна політика України: Реалії та перспективи: Матеріали Міжнар. конф. (м. Київ, 19 верес. 2003 р.) / Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки; Женевський центр демократ. контролю над збройн. силами. К., 2003. 216 с.
16. Саати Т. Принятие решений: Метод анализа иерархий / Пер. с англ. В.Г. Вогнадзе. М.: Радио и связь, 1996. 320 с.
17. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование, Организация систем. – М.: Радио и связь, 1991.
18. Катренко А.В., Пасічник В.В., Пасько В.П. Теорія прийняття рішень. – К.: Видавнича група BVH, 2009. 448 с.
19. Экспертные системы: Структура и классификация. URL: <http://www.prorobot.ru/nauka/expert-systems-strueture-and- classillcation.php>.

References:

1. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro Stratehiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" : vid 06.05.2015, № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine "On the National Security Strategy of Ukraine" from May 28, 2015, № 287/2015]. (2015). Kyiv: APU [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy" vid 04.03.2016 "Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy" : vid 14.03.2016 № 92/2016 [Decree of the President of Ukraine "On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine" dated 04.03.2016 "On the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine" from 14.03.2016, № 92/2016]. (2016). Kyiv: APU [in Ukrainian].
3. Bohdanovych, V. Yu., Romanchenko, I. S, Svyda, I. Yu. (2011). Metod obgruntuvannia zavdan shchodo bezpekovooho suprovodu realizatsii natsionalnykh interesiv u

systemi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [The method of substantiation of tasks on the safe support of the realization of national interests in the system of national security]. *Zb. nauk. pr. TsNDI ZS Ukrainy - Collection of scientific works of the Central Research Institute of the Armed Forces of Ukraine*, 1(55), 5-18 [in Ukrainian].

4. Ansoff, I. (1989). *Stratehicheskoe upravleniye [Strategic Management]*. Moscow: Ekonomika [in Russian].

5. Behma, V.M., Zahorko, O.M., Kosevtsov, V.O., Shemaev, V.M. (2005). *Stratehichne upravlinnia viiskovo-tekhnichnym spivrobitnytstvom vinteresakh zastosuvannia voiennoi bezpeky [Strategic Management of Military-Technical Cooperation on Interests of the Military Security of Ukraine]*. I.S.Rusnak (Eds). Kyiv: PINB, NAOU [in Ukrainian].

6. Bryson, J. M. (2004). *Stratehichne planuvannia dlia derzhavnykh ta neprybutkovykh orhanizatsii [Strategic Planning for Government and Nonprofit Organizations]*. (A. Kamianets, Trans). Lviv: Litopys [in Ukrainian].

7. Vozzhenikov, A.V., Krivelskaya, N.V., Makarenko, I. K. (2002). *Obshchaya teoriya natsionalnoy bezopasnosti [General theory of national security]*. A.A.Prokhozheva (Eds.). Moscow: Izd-vo RAGS [in Russian].

8. Cleland, D., King, W. (1974). *Sistemnyy analiz i tselevoe upravlenie [Systems Analysis and Project Management]*. M.: Sovet. radio [in Ukrainian].

9. Chernykh, V.A., Arslanov, R.F. (2007). Osnovnye problemy teorii voennogo upravleniya i puti ikh resheniya [The main problems of the theory of military command and solutions]. *Voen. Mysl - Military Thought*, 3, 46-53 [in Russian].

10. Bohdanovych, V. Yu., Svyda, I. Yu., Vysidalko, A. L. (2013). Analiz mozhlyvostei systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy shchodo vsebichnoi pidtrymky bezpekovooho suprovodu realizatsii natsionalnykh interesiv [Analysis of the capabilities of the national security system of Ukraine for comprehensive support for the safe support of the realization of national interests]. *Nauka i tekhnika Povitrianykh syl Zbroinykh Syl Ukrainy – Science and Technology of the Air Forces of the Armed Forces of Ukraine*, 3(12), 5-12 [in Ukrainian].

11. Borishpolets, K. P. (2010). *Metody politicheskikh issledovaniy [Methods of political research]*. (2nd ed.). Moscow: Aspekt Press [in Russian].

12. Zakon Ukrainy “Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy” : vid 21 chervnia 2018 roku, № 2469-VIII [Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” from June 21, 2018, № 2469-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].

13. Bohdanovych, V. Yu., Vysidalko, A. L. (2014). Kontseptualna model informatsiino-moyitorynhovoi systemy natsionalnoi bezpeky [Conceptual model of information-monitoring system of national security]. *Zakhyst informatsii - Information protection*, 16(1), 81-88 [in Ukrainian].

14. Bohdanovych, V. Yu., Svyda, I. Yu., Skulysh, S. D. (2012). *Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy. T. 4: Voienna bezpeka Ukrainy ta shliakhy yii zabezpechennia [Theoretical and methodological foundations of ensuring national security of Ukraine. Vol. 4. Ukraine's military security and ways of its securement]*. Kyiv: Nauk.-vyd. viddil PA SB Ukrainy [in Ukrainian].

15. Horbulin, V.P. (2003). Problemni pytannia oboronnoi polityky Ukrainy v konteksti novykh vyklykiv ta zahroz natsionalnii bezpetsi [Problematic Issues of Ukraine's Defense Policy in the Context of New Challenges and Threats to National Security]. *Oboronna polityka Ukrainy: Realii ta perspektyvy – Ukraine's Defense Policy: Realities and Prospects*: Proceedings of Internet Conference. Kyiv: Nats. in-t problem mizhnar. bezpeky; Zhenevskiyi tsentr demokrat. kontroliu nad zbroin. sylamy [in Ukrainian].

16. Saati, T. (1996). *Prinyatie resheniy: Metod analiza ierarkhiy* [Decision-making: Method of analysis of hierarchies]. (V.G. Vognadze, Trans). Moscow: Radio i svyaz [in Russian].
17. Saati, T., Kerns, K. (1991). *Analiticheskoe planirovanie, Organizatsiya system* [Analytical planning, system organization]. Moscow: Radio i svyaz [in Russian].
18. Katrenko, A.V., Pasichnyk V.V., Pasko, V.P. (2009). *Teoriia priiniattia rishen* [Decision-making theory]. Kyiv: Vydavnycha hrupa BHV
19. Ekspertnye sistemy: Struktura i klassifikatsiya [Expert systems: structure and classification]. (n.d.). www.prorobot.ru. Retrieved from <http://www.prorobot.ru/nauka/expert-systems-strueture-and-classillcation.php> [in Ukrainian].

УДК 35.08 + 681.32

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-84-96](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-84-96)

Дурман Микола Олександрович, кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, 73008, м. Херсон, Бериславське Шосе, 24, 3-ій корпус, e-mail: mykola.durman@gmail.com, тел.: +380503150373.

ORCID: 0000-0002-3775-205X

Дрожжин Дмитро Юрійович, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, менеджменту та маркетингу Східноукраїнського національного університету імені В. Даля. 93400, м. Северодонецьк, проспект Центральний, 59а, e-mail: ddrozhhyn@gmail.com, тел.: +380506684666.

ORCID: 0000-0002-1828-7201

ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. В статті розглядаються інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Вказується, що формування, реалізація та моніторинг державної регуляторної політики на місцевому рівні – складна та відповідальна задача, адже, крім врахування вимог загальнодержавних політик управління тією чи іншою галуззю, слід звертати увагу на місцеві особливості, а також стратегічні напрямки розвитку тієї чи іншої громади. Особливо актуальним це є для об'єднаних територіальних громад, які в рамках процесів децентралізації, в тому числі й секторальної, отримали розширені повноваження по управлінню різними сферами свого соціально-економічного комплексу. Проводиться аналіз нормативно-правової бази, що може слугувати органам місцевого самоврядування для проведення державної регуляторної політики на місцевому рівні. Зазначається, що на місцевому рівні більшість інструментів регулювання, що їх можуть використовувати органи місцевого самоврядування, відносяться до адміністративного та економічного регулювання. Серед таких інструментів у сфері адміністративного регулювання в статті виділені повноваження у сфері державного архітектурно-будівельного контролю, а у сфері економічного регулювання – повноваження щодо запровадження необов'язкових місцевих податків і зборів, а також визначення ставок місцевих податків і зборів, встановлення яких є обов'язковим. Регулювання у сфері держархбудконтролю здійснюються відповідними підрозділами виконавчих органів місцевого самоврядування, а надання адміністративних послуг здійснюється через ці органи або центри надання адміністративних послуг.

Економічне регулювання через запровадження необов'язкових місцевих податків і зборів, а також через встановлення ставок обов'язкових податків і зборів відбувається тільки через прийняття рішень сільськими, селищними чи міськими радами відповідних адміністративно-територіальних одиниць і може відрізнятися в межах різних населених пунктів однієї ОТГ. Подальші розвідки в сфері вивчення процесів формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики на місцевому рівні вважаємо за доцільним провести щодо подальшого аналізу розміру ставок обов'язкових місцевих податків та зборів і їх впливу на економіку і розвиток об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: державна регуляторна політика на місцевому рівні, регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування, інструменти регуляторної діяльності, адміністративне регулювання, економічне регулювання.

Durman Mykola Oleksandrovyh, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of Kherson National Technical University, 73008, Kherson, Beryslavske Shose, 24, 3rd building, e mail: mykola.dur gmail.com, tel .: +380503150373.

ORCID: 0000-0002-3775-205X

Drozhyn Dmytro Yurievich, Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration, Management and Marketing of V. Dahl East Ukrainian National University. 93400, Severodonetsk, 59a Prospect Central, e-mail: ddrozhzhyn@gmail.com, tel .: +380506684666.

ORCID: 0000-0002-1828-7201

REGULATORY INSTRUMENTS OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract. The article deals with the instruments of regulatory activity of local governments. It is stated that the formulation, implementation and monitoring of the state regulatory policy at the local level is a complex and responsible task, because, in addition to considering the requirements of national policies of management of a particular industry, it is necessary to pay attention to local peculiarities and strategic directions of development of a community. This is especially true for the united territorial communities (UTC), which, through decentralization processes, including sectoral ones, have been given extended powers to manage various areas of their socio-economic complex. An analysis of the regulatory framework is being conducted, which can serve local governments for the implementation of state regulatory policy at the local level. At the local level, it is noted that most of the regulatory instruments that can be used by local

governments are related to administrative and economic regulation. Such instruments in the field of administrative regulation in the article highlight the powers in the field of state architectural and construction control, and in the field of economic regulation - the authority to impose optional local taxes and fees, as well as to determine the rates of local taxes and fees, which are mandatory. Regulations in the sphere of state building control are carried out by the relevant units of executive bodies of local governments, and administrative services are provided through these bodies or centers of administrative services. Economic regulation through the introduction of optional local taxes and fees, as well as through the setting of rates of mandatory taxes and fees, occurs only through decision-making by village, town or city councils of the respective administrative and territorial units, and may differ within different settlements of one UTC. Further exploration of the process of formation, implementation and monitoring of state regulatory policy at the local level is considered advisable for analysis of the size of mandatory local taxes and fees and their impact on the economy and development of the united territorial communities.

Keywords: state regulatory policy at local level, regulatory activity of local governments, instruments of regulatory activity, administrative regulation, economic regulation.

Постановка проблеми. Формування політик управління різними галузями чи сферами державного управління – доволі складна та відповідальна діяльність. Це відноситься і до процесів формування, реалізації та моніторингу такого виду політики, як державна регуляторна політика. Більшість органів публічного управління проводять власну регуляторну діяльність, яка унормовується спеціальним базовим профільним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1] (далі – Закон), який визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Проте існує й інша нормативно-правова база, яка визначає особливості ведення такої діяльності різними органами публічної влади. Раніше ми вже розглядали деякі механізми регуляторної діяльності певних органів публічного управління – Верховної Ради України [2], Кабінету Міністрів України або органів місцевого самоврядування [3]. Проте ще не розглядалися інструменти проведення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування в рамках децентралізаційних процесів, наприклад, в об'єднаних територіальних громадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У загальному вигляді в процесі формування державної регуляторної політики кожен з органів публічної влади формує власні її аспекти. Наприклад, Кабінет Міністрів України може запроваджувати певні умови ведення підприємницької діяльності (ліцензування), а органи місцевого самоврядування – встановлювати або не встановлювати розміри ставок певних місцевих

податків і зборів. Таким чином, принципи формування регуляторної політики на різних рівнях управління і прийняття відповідних управлінських рішень викликає значний інтерес науковців та практиків науки «державне управління». Питаннями державного регулювання та прийняття регуляторних рішень займалася ціла низка авторів. Так, наприклад, В.Д. Бакуменко розглядає теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень [4], В.В. Тертичка – загальні питання запровадження державної політики в Україні [5], О.Х. Юлдашев [6] – загальні питання державної регуляторної політики. І.В. Колупаєва [7] вивчає сутність та механізми регуляторної політики держави, С. В. Степаненко [8] та М.А. Погрібняк [9] – основні засади регуляторного втручання в економіку тощо.

Мета статті. Метою статті є проведення аналізу інструментів формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, насамперед, об'єднаними територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. Механізми регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування визначається, насамперед, вже згаданим Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», проте нижче ми розглянемо й інші інструменти, що використовуються в регуляторній діяльності органів місцевого самоврядування.

Так, наприклад, в статті 1 згаданого Закону «регуляторний орган – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти».

В статті 3. «Сфера дії Закону» наголошується, що дія цього Закону не поширюється на нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології тощо), якщо вони містять вимоги до суб'єктів господарювання

щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб.

Таким чином, як ми бачимо, у органів місцевого самоврядування є дуже великі важелі впливу на формування, впровадження та моніторинг державної регуляторної політики на місцевому рівні.

Стаття 7. «Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів» встановлює обов'язок органу місцевого самоврядування затверджувати плани своєї регуляторної діяльності (підготовка регуляторних актів на наступний календарний рік) не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Цей план повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Стаття 12. «Офіційне оприлюднення регуляторних актів» визначає, що регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а у разі їх відсутності – у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніш як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання. Після прийняття Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» [10] регуляторні акти органів місцевого самоврядування повинні оприлюднюватися в місцевих засобах масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, документи, зазначені у частинах першій - третій цієї статті, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

В статті 14. «Оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності» вказується, що регуляторні органи публікують у друкованих засобах масової інформації та/або розміщують на своїх офіційних сторінках у мережі Інтернет або оприлюднюють в інший спосіб, у тому числі через телебачення і радіо, інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності.

Для проведення оцінки нормативно-правових актів, що носять регуляторний характер, застосовується методика, затверджена постановою КМУ від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [11] (далі – Методика). Ця Методика встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проект якого розроблений регуляторним органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проекту акта. Вимоги Методики не поширюються на проекти регуляторних актів, розроблювані Національним банком, проте поширюються на регуляторні акти, що розробляються, впроваджуються та моніторяться органами місцевого самоврядування.

У разі, коли проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, проведення аналізу здійснюється лише стосовно норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами.

Результатом роботи регуляторного органу за Методикою є аналіз регуляторного впливу – це документ, який містить [12]:

- 1) обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта;
- 2) аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- 3) обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

За допомогою АРВ регуляторний орган:

- повинен довести відповідність форм та рівня державного регулювання потребі у розв'язанні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- оцінити чи можливо внаслідок дії регуляторного акта досягти максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави (проводить розрахунок вигод/витрат для кожної групи);
- забезпечити у регуляторній діяльності баланс інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Результати АРВ є також основою для проведення відстеження результативності та підготовки відповідного звіту.

Таким чином, законодавче підґрунтя у вигляді профільного Закону та відповідних підзаконних актів для здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування є. Тому зараз перейдемо власне до розгляду інструментів, що можуть використовуватися ОМС для цього.

В більшості випадків, регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування можна віднести до двох типів регулювання – **адміністративного та економічного**. До адміністративного регулювання відноситься встановлення взаємовідносин та розподіл повноважень між всіма гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою, – а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. В цьому виді регулювання органи місцевого самоврядування виступають не як органи державної влади (хоча й мають в своїх функціях певні ознаки державних органів влади), а саме як органи, що дбають та захищають інтереси територіальної громади і приймають від її імені рішення [13].

Економічне регулювання носить найбільш видимий характер для суспільства і впливає на соціально-економічну ситуацію в країні. До актів, що носять економічний регуляторний характер можна віднести, насамперед, Бюджетний та Податковий кодекси України, а також Закон України «Про Державний бюджет», який приймається щорічно [14].

Тому розглянемо інструменти адміністративного та економічного регулювання, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть проводити державну регуляторну політику в своїх адміністративно-територіальних одиницях.

До інструменту адміністративного регулювання, який вже показав свою дієвість та ефективність на місцях, є передача функцій та частини повноважень щодо здійснення держархбудконтролю від Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю України органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади повноважень [15].

Цим Законом також спрощено деякі дозвільні та погоджувальні процедури в будівництві.

2015 року Уряд затвердив низку нормативно-правових актів, розроблених Мінрегіоном з метою подальшої імплементації норм Закону України [15]. Зокрема, Урядом підтриманий проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. №523», який сприятиме належному виконанню органами державного архітектурно-будівельного контролю своїх повноважень [16]. Документом передбачається, що адміністративні послуги будуть і надалі надаватися Держархбудінспекцією через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), утворені при Київській міській держадміністрації, міських, селищних, сільських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів.

Нагадаємо, що до 2015 року територіальні органи ДАБІ функціонували лише на рівні області та надавали відповідні послуги щодо реєстрації декларації про початок виконання підготовчих робіт, про початок виконання будівельних робіт, про готовність об'єкта до експлуатації у ЦНАП, що утворені при Київській міській держадміністрації, міських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів, які є адміністративними центрами областей.

Тепер, враховуючи процеси децентралізації та підвищення статусу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) до статусу міст обласного значення, делеговані функції місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування ОТГ зможуть надавати у ЦНАП, що розташовані у відповідному населеному пункту, адміністративні послуги, що надаються органами ДАБІ.

Також підтримано постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [17], метою якої є здійснення заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Ще однією постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [18] передбачається створення належних умов для реалізації положень вищезазначеного Закону та запровадження державного нагляду за дотриманням вимог законодавства органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Таким чином, передача повноважень ДАБІ на місця (органам місцевого самоврядування) в рамках процесів децентралізації підвищить контроль над забудовою з боку громад та відповідальність органів місцевого самоврядування за створені об'єкти архітектури і є прикладом дієвого інструменту адміністративного регулювання.

Переходячи до економічного регулювання зупинимося на такому інструменті регуляторної політики як встановлення ставок місцевих податків і зборів.

З 1 січня 2018 року відповідно до вимог статті 12 Податкового кодексу України сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про

встановлення місцевих податків та зборів і до 1 липня подають їх копії до контролюючих органів.

Водночас для земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки Кодекс містить декілька термінів подання місцевими радами копій рішень про встановлення податків та визначення пільг: до 1 липня та до 25 грудня. Крім того, для місцевих рад у 2018 році було призупинено дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином органам місцевого самоврядування надано право приймати рішення про встановлення ставок податків та визначення пільг на 2019 рік після 1 липня.

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

У разі якщо сільська, селищна, міська рада або рада об'єднаних територіальних громад, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами цього Кодексу, такі податки до прийняття рішення справляються виходячи з норм цього Кодексу із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування плати за землю.

Тепер проаналізуємо стан із встановленням місцевих податків і зборів, а також із визначенням ставок цих податків і зборів по об'єднаним територіальним громадам Херсонської області на 2020 рік (табл. 1).

Таблиця 1

Встановлення ставок місцевих податків і зборів об'єднаними територіальними громадами Херсонської області

№ з/п	Назва місцевого податку/збору	Кількість ОТГ, що встановили податок	% до загальної кількості ОТГ
1.	Транспортний податок	22	100%
2.	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	22	100%
3.	Земельний податок	22	100%
4.	Земельний податок за лісові землі	4	18%
5.	Єдиний податок	22	100%
6.	Збір за місця для паркування транспортних засобів	6	27%
7.	Туристичний збір	12	54%

Як бачимо з таблиці, для місцевих податків і зборів, встановлення розмірів яких є обов'язковим, органи місцевого самоврядування ОТГ виконали свої зобов'язання та встановили відповідні ставки. Що ж до зборів, встановлення яких є необов'язковим, то тут об'єднані територіальні громади виявилися неоднотайними і встановили їх, напевно, тільки в тих ОТГ, де для цього є економічні та адміністративні передумови.

Оскільки податок на лісові землі є необов'язковим, то його встановили всього 4 громади (18 % від загальної кількості громад, що мають на це право).

Враховуючи туристичний потенціал Херсонщини, туристичний збір на 2020 рік встановили більше половини ОТГ – 12 громад (54%). Що ж то збору за місця для паркування транспортних засобів, то такий збір встановлено всього у 6 громадах (27%), які мають для цього умови (в тому числі, й через наявність туристичних локацій).

З 2015 року проведено оптимізацію кількості груп платників єдиного податку до чотирьох із підвищенням максимального розміру доходу, який дає змогу перебувати на спрощеній системі оподаткування (для I та II груп), а також знижено ставки єдиного податку для малого бізнесу. При цьому у органів місцевого самоврядування залишаються повноваження щодо встановлення ставок єдиного податку для платників I і II групи в межах гранично допустимих значень (встановлюються Податковим Кодексом України). Для справляння єдиного податку платників III та IV груп рішення місцевих рад не потрібні, оскільки ставки податку визначено Кодексом.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши деякі аспекти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, можна сказати, що на сьогодні існує суттєве законодавчо-нормативне підґрунтя для формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики на місцевому рівні. Це особливо актуально в при активізації процесів децентралізації та збільшення кількості владних повноважень на регіональному та місцевому рівнях. Подальші розвідки вважаємо за доцільним провести щодо аналізу розміру ставок обов'язкових місцевих податків та зборів і їх впливу на економіку об'єднаних територіальних громад.

Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 9, ст. 79
2. Дурман М. О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(4). 2011. Херсон, С. 141-149
3. Дурман М. О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія. Херсон. Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В. С. 2019. С. 517-563

4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. К.: Вид.: УАДУ, 2000. 328 с.
5. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Основи. 2002. 750 с.
6. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні. – / Юлдашев О.Х. К.: МАУП, 2005. – 336 с.
7. Колупаєва І.В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. Ефективна економіка, № 12, 2016
8. Степаненко С. В. Визначення основних засад регуляторного втручання в економіку залежно від функцій держави в реалізації цілей суспільного розвитку / С. В. Степаненко // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. - № 1 (43). – С. 147-152.
9. Погрібняк М. А.. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. : Дис. канд. наук: 25.00.02 – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2008.
10. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації : Закон України від 24.12.2015 за № 917-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/917-19>
11. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>
12. Щодо підготовки аналізу регуляторного впливу до проектів регуляторних актів. Державна регуляторна служба України. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/shhodo-pidgotovky-analizu-regulyatornogo-vplyvu-proektiv-regulyatornyh-aktiv/
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України N 280/97-ВР від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
13. Державне управління та державна служба: Словник-довідник /Уклад. О. Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 9 квітня 2015 року за №320-VIII. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/zak09-04-2015-320.pdf>
15. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. N 523-р (із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року N 905-р). URL: <https://dabi.gov.ua/docs/decentral003.pdf>
16. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. N 671. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-671.pdf>
17. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. N 698. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-698.pdf>
18. Податковий Кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoï polityky u sferi hospodarskoi diïalnosti” : vid 11.09.2003 № 1160-IV [Law of Ukraine “On the principles of

state regulatory policy in the sphere of economic activity” from 11.09.2003, № 1160-IV]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 9. Art. 79 [in Ukrainian].

2. Durman, M. O. (2011). *Rehuliatorna diialnist Verkhovnoi Rady Ukrainy: istoriia ta perspektyvy* [Regulatory Activities of the Verkhovna Rada of Ukraine: History and Prospects]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky i psykholohii – Actual problems of public administration, pedagogy and psychology*, 1(4), 141-149 [in Ukrainian].

3. Durman, M. O. (2019). *Formuvannia rehuliatornoj polityky na mistsevomu rivni: mekhanizmy ta chynnyky zmin. Hromadivska model samovriaduvannia v Ukraini* [Formation of Regulatory Policy at the Local Level: Mechanisms and Factors of Change. Public model of self-government in Ukraine]. Kherson: Knyzhkove vydavnytstvo FOP Vyshemyrskyi V. S. [in Ukrainian].

4. Bakumenko, V. D. (2000). *Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: Problemy teorii, metodolohii, praktyky* [Formation of state-administrative decisions: Problems of theory, methodology, practice]. Kyiv: Vyd. UADU [in Ukrainian].

5. Tertychka, V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini* [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

6. Yuldashev, O. Kh. (2005). *Problemy vdoskonalennia derzhavnoi rehuliatornoj polityky v Ukraini* [Problems of improvement of the state regulatory policy in Ukraine]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

7. Kolupaieva, I.V. (2016). *Mekhanizm rehuliatornoj polityky derzhavy: sutnist ta determinanty* [Mechanism of regulatory policy of the state: essence and determinants]. *Efektivna ekonomika – Effective Economy*, 12. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325> [in Ukrainian].

8. Stepanenko, S. V. (2013). *Vyznachennia osnovnykh zasad rehuliatornoho vtruchannia v ekonomiku zalezjno vid funktsii derzhavy v realizatsii tsilei suspilnoho rozvytku* [Determination of the basic principles of regulatory intervention in the economy depending on the functions of the state in the realization of social development goal]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1(43), 147-152 [in Ukrainian].

9. Pohribniak, M. A. (2008). *Mekhanizm derzhavnoi rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoi diialnosti* [The mechanism of state regulatory policy in the sphere of economic activity]. *Candidate's thesis*. Zaporizhzhia: Kласичnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy “Pro reformuvannia derzhavnykh i komunalnykh drukovanykh zasobiv masovoi informatsii” : vid 24.12.2015, № 917-VIII [Law of Ukraine “On Reforming State and Communal Print Media” from December 24 2015, № 917-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/917-19> [in Ukrainian].

11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia metodyk provedennia analizu vplyvu ta vidstezhennia rezultatyvnosti rehuliatornoho akta” : vid 11.03.2004, № 308 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of Methods of Conducting an Impact Analysis and Monitoring the Effectiveness of a Regulatory Act” from March 11 2004, № 308]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF> [in Ukrainian].

12. Shchodo pidhotovky analizu rehuliatornoho vplyvu do proektiv rehuliatornykh aktiv [Regarding the preparation of regulatory impact analysis for draft regulatory acts]. (2013). *www.drs.gov.ua*. Retrieved from http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/shhodo-pidgotovky-analizu-regulyatornogo-vplyvu-proektiv-regulyatornyh-aktiv/ [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” : vid 21.05.1997, № 280/97-VR [Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” from May 21 1997, № 280/97-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].
14. Obolenskyi, O. Yu. (Eds.). (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: Slovnyk-dovidnyk [Public administration and public service: Dictionary-Handbook]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen u sferi arkhitekturno-budivelnoho kontroliu ta udoskonalennia mistobudivnoho zakonodavstva” : vid 9 kvitnia 2015 roku, № 320-VIII [Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning the Decentralization of Powers in the Field of Architectural and Construction Control and Improvement of Urban Planning Legislation” from April 9 2015, № 320-VIII]. (n.d.). *dabi.gov.ua*. Retrieved from <https://dabi.gov.ua/docs/zak09-04-2015-320.pdf> [in Ukrainian].
16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Deiaki pytannia nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez tsentry nadannia administratyvnykh posluh” : vid 16 travnia 2014 r., № 523-r [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of provision of administrative services of executive authorities through the centers of administrative services provision” from May 16 2014, № 523-r]. (n.d.). *dabi.gov.ua*. Retrieved from <https://dabi.gov.ua/docs/decentral003.pdf> [in Ukrainian].
17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Deiaki pytannia diialnosti orhaniv derzhavnoho arkhitekturno-budivelnoho kontroliu” : vid 19 serpnia 2015 r., № 671 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of Activity of State Architectural and Construction Control Bodies” from August 19 2015, № 671]. (n.d.). *dabi.gov.ua*. Retrieved from <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-671.pdf> [in Ukrainian].
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia derzhavnoho arkhitekturno-budivelnoho nahliadu” : vid 19 serpnia 2015 r., № 698 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Procedure for Implementation of State Architectural and Construction Supervision” from August 19 2015, № 698]. (n.d.). *dabi.gov.ua*. Retrieved from <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-698.pdf> [in Ukrainian].
19. Zakon Ukrainy “Podatkovyj Kodeks Ukrainy” : vid 02.12.2010 r., № 2755-VI [Law of Ukraine “Tax Code of Ukraine” from 27.12.2010, № 2755-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].

УДК:351:862.1

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-97-109](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-97-109)

Дячкова Ольга Михайлівна, кандидат педагогічних наук, викладач кафедри психології діяльності в особливих умовах Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, вулиця Онопрієнка, 8, Черкаси, Черкаська область, 18000, тел.: 097 690 56 86, email: olya.diachkova@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-5164-3522

Черкасов Олександр Олександрович, молодший науковий співробітник науково-інформаційного відділу, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: Czerkasov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-2523-9662

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ОСНОВНІ АСПЕКТИ ГРОМАД

Анотація: У статті розглянуто стан створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Проаналізовано функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Розкрито ключові проблеми в процесі створення об'єднаних територіальних громад та визначено нагальні проблеми й пріоритетні напрями вдосконалення в контексті реалізації реформи по децентралізації.

Авторським колективом визначено, що заснування ОТГ вимагає утворення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу, та обов'язкове проведення виборів керуючих органів ОТГ. Крім того, у статті сформульовано структуру органів управління об'єднаних територіальних громад, повноваження яких доволі широкі: від розробки стратегії розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ.

Основними субвенціями з державного бюджету на розвиток ОТГ, є: субвенція на будівництво, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на здійснення заходів соціально-економічного характеру окремих територій; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на реалізацію заходів щодо розвитку системи охорони здоров'я у сільській місцевості; освітня та медична субвенція; субвенція на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям та ін.

У статті досліджено, що темпи формування нових об'єднаних територіальних громад випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку, що зумовлює нерівність умов розвитку ОТГ (в залежності від року створення громади).

Шляхом проведення реформи децентралізації влади об'єднання територіальних громад, Уряд України мав на меті наблизити владу до жителів об'єднаних територіальних громад, а жителів – до влади з метою посилення їх спроможності здійснювати місцеве самоврядування та підвищення доступності якісних освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують ті самі жителі громад.

Зроблено висновок, що у контексті реформи децентралізації в Україні, підвищення самодостатності громад, для багатьох ОТГ – наприклад тих, що не мають на своїй території великого бізнесу – може бути реалізовано тільки через об'єднання вже створених об'єднаних територіальних громад між собою.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, децентралізація, органи місцевого самоврядування, районні адміністрації, місцеві ради.

Diachkova Olha Mykhailivna, Candidate of Pedagogical Sciences, Lecturer of the Department of Psychology of Activity in Special Conditions of Chernobyl Heroic Institute of Fire Safety of the National University of Civil Protection of Ukraine, 8, Onopriyenko Street, Cherkasy, Cherkasy region, 18000, tel.: 097 690 56 86, email: @ gmail.com.

ORCID: 0000-0001-5164-3522

Cherkasov Oleksandr Oleksandrovyh, Junior Researcher of the Scientific and Information Department, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel.: (044) -280-18-01, e-mail.: Czerkasov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-2523-9662

DECENTRALIZATION, BASIC ASPECTS OF THE HUGE

Abstract. The article deals with the state creation of amalgamated territorial community (ATC). The functioning of local self-government bodies and executive authorities is analysed. The key problems in the process of creating amalgamated territorial communities are identified and the urgent problems and priority areas of improvement identified in the context of decentralization reform.

The team of authors has determined that the ATC establishment requires the creation of a new administrative centre for all the cities, villages and settlements that are part of it, and the mandatory holding of elections of the ATC governing bodies. In addition, the article outlines the structure of governing bodies of the amalgamated territorial communities, whose powers are quite broad: from the development of a development strategy to the organization of the improvement of the villages and settlements that are part of the ATC.

The main subventions from the state budget for the development of ATC are the followings: subsidies for construction, repair and maintenance of public roads of local importance; subsidy for the implementation of measures of socio-economic nature of individual territories; a subsidy for the formation of an ATC infrastructure; a subsidy for the implementation of measures to develop the health system in rural areas; educational and medical subventions; and subsidy for assistance to low-income families, etc.

The article investigates that the pace of formation of new amalgamated territorial communities is outpacing the rate of increase of funds allocated from the state budget to support their development, which causes inequality in the conditions of development of ATC (depending on the year of creation of the community).

Through the reform of decentralization of territorial communities, the Government of Ukraine aimed to bring the authorities closer to the residents of the amalgamated territorial communities and the residents to the authorities in order to strengthen their ability to exercise local self-government and increase the availability of quality educational, medical, cultural, administrative, community and social services that community residents receive.

It is concluded that in the context of decentralization reform in Ukraine, increasing the self-sufficiency of communities, for many ATCs for example, those who do not have large businesses in their territory can only be realized through the unification of already established amalgamated territorial communities with each other.

Keywords: amalgamated territorial communities (ATCs), decentralization, local self-government bodies, district administrations, local councils.

Постановка проблеми. Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) переважно не має підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, а також стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад, вони перешкоджають утворенню ОТГ через страх втратити робочі місця та повноваження, бо процес їх створення супроводжується переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад. На сьогодні остаточно не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами. Немає належно підготованих робочих кадрів та спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій[1]. Як показує практика не всі органи місцевого самоврядування, як правило, готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад. Для вирішення таких питань є запровадження дієвих програм

місцевими органами самоврядування при наданні практичної допомоги з боку уряду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні п'ять років головною темою адміністративного порядку денного є реформа децентралізації, яка була розпочата у 2014 р. після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р) та Плану заходів щодо реалізації названої Концепції (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. №688-р).² Як уряд, так і західні партнери називають децентралізацію однією з найважливіших реформ в Україні після 2014 року. Оскільки процес лише почався, робити висновки про його успішність зарано. Втім, наукові дослідження іноземного досвіду звертають увагу на неоднозначність результатів децентралізації у різних країнах. Одним з факторів, який може вплинути на те, наскільки успішною буде реформа, є розподіл її результатів. [3].

Виклад основного матеріалу дослідження. Територіальна громада – «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Основними її ознаками є спільна територія існування, наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою, спільна комунальна власність, сплатування комунальних податків [4].

Конституційна норма встановлює, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (стаття 142 Конституції України) [5]. Кінцевою метою децентралізації передбачається створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування. За цих умов зростає роль територіальних громад місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку країни [6].

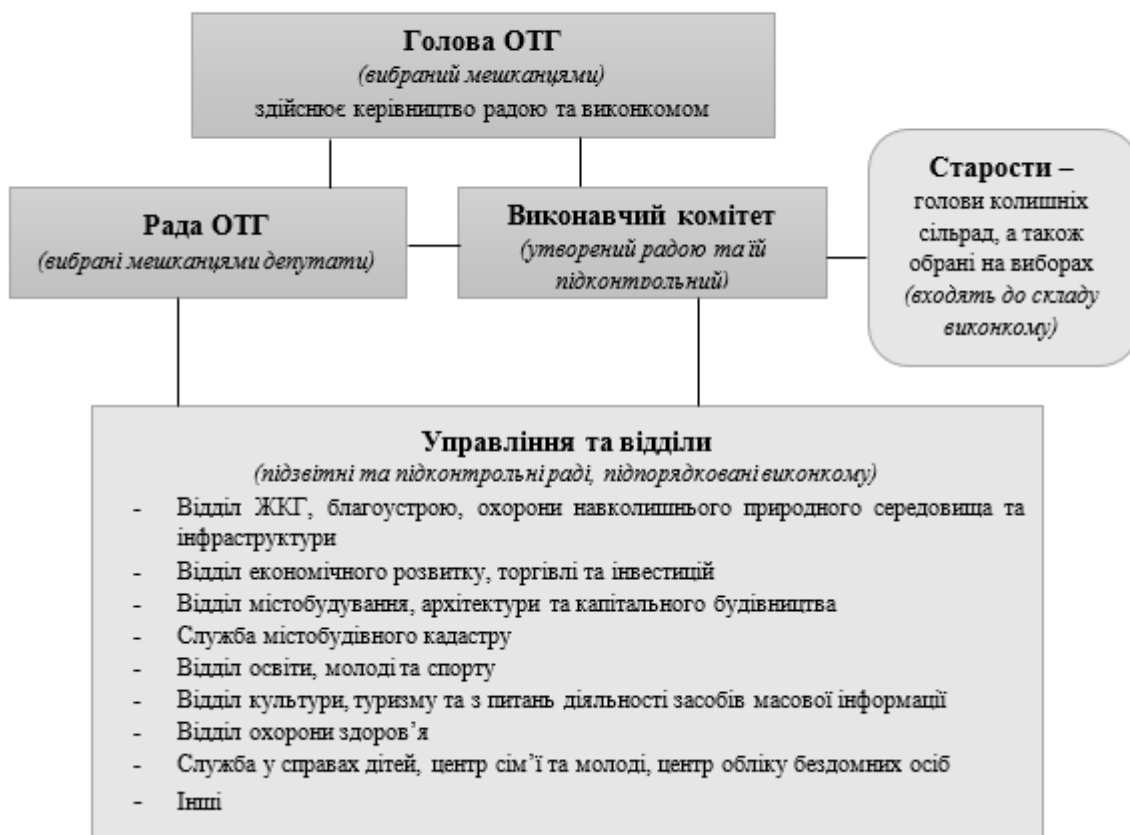
Таким чином ми бачимо, що станом на 10 серпня 2019 року в Україні сформовано 936 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), з яких 55 очікують рішення ЦВК про призначення на їх території перших місцевих виборів. До загальної кількості ОТГ входять і ті, які утворилися з центрами у містах обласного значення – 75 територіальних громад приєдналися до 34 міст обласного значення. Ще 6 таких міст розпочали процедури приєднання довколишніх громад. У Міністерстві назвали п'ятірку регіонів-лідерів у рейтингу формування спроможних громад – Житомирська, Чернігівська,

Дніпропетровська, Запорізька та Хмельницька області. Останні місця рейтингу поки незмінно посідають Закарпатська, Кіровоградська, Вінницька, Київська, Львівська області. На 100% покриті об'єднаними громадами території 20 районів в Україні. Території 158 районів покриті ОТГ на рівні більше 50%. Ще 199 районів покриті спроможними громадами на рівні 1-49%. Дещо зменшилася кількість районів, де не створено жодної ОТГ. Таких налічується 88. Найбільше таких районів у Харківській області – 14; в Одеській області – 11; Кіровоградській – 10; Київській – 9; Закарпатській – 7; у Вінницькій, Донецькій та Херсонській областях – по 6 районів. Крім того, в об'єднаних громадах активно створюються опорні школи. На сьогодні їх налічується 351 та 568 їх філій, в яких навчається більше 157 тис дітей. Закуплено близько тисячі шкільних автобусів, які забезпечують підвіз дітей до опорних закладів. Зросла кількість громад, які використовують ще один важливий інструмент для розвитку – співробітництво територіальних громад. Дані Моніторингу свідчать, що 1100 громад уклали 451 договір про міжмуніципальне співробітництво. Цей дієвий інструмент найбільш активно використовують у Полтавській, Вінницькій областях і проявляють пасивність в Миколаївській, Одеській областях. [7].

Утворення ОТГ передбачає створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу, та проведення виборів керуючих органів ОТГ (голови і депутатів ради ОТГ, а також старост, які представлятимуть інтереси села – за умови, що кількість його мешканців становить більш як 50 осіб – чи кількох сіл в органах управління ОТГ). Кількість депутатів у раді залежить від чисельності виборців (до 1 тис. виборців – 12 депутатів; від 1–3 тис. виборців – 14 депутатів; 3–5 тис. виборців – 22 депутати; 5–20 тис. виборців – 26 депутатів і т.д.). Раду підпорядковано виключно громаді. Безпосереднє керівництво ОТГ (зокрема й управління фінансами) здійснює створений радою виконавчий комітет. До його складу входять голова ради, його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради, секретар виконкому, керівники відділів та управлінь, секретар ради, старости, інші особи (підприємці, громадські активісти та ін., крім депутатів місцевої ради). Рада та виконком перебувають на одному ієрархічному щаблі, але до того ж виконком підзвітний і підконтрольний раді. Тобто в разі прийняття виконкомом рішення, яке суперечить законодавству, рада має право його скасувати.

Рада також може створювати власні органи для управління освітою, охороною здоров'я, містобудівною діяльністю тощо, які підпорядковано виконавчому комітету.

Умовна структура органів управління ОТГ



Повноваження керівних органів ОТГ

Повноваження органів ОТГ доволі широкі: від розробки стратегії розвитку до організації благоустрою сіл і селищ, які входять до складу ОТГ. Зокрема рада затверджує бюджет ОТГ; утворює виконавчий комітет; встановлює місцеві податки і збори; визначає, яким буде соціально-економічний і культурний розвиток ОТГ, та ін. Виконавчий комітет своєю чергою забезпечує виконання бюджету ОТГ; координує діяльність відділів, управлінь, комунальних підприємств, установ та організацій ОТГ; має право змінювати/скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь та їхніх посадових осіб тощо. Розвиток ОТГ повинен узгоджуватись із загальною стратегією розвитку відповідної області для формування потужних конкурентоспроможних регіонів і зрівноваження регіонів у межах країни. На практиці ОТГ, які «вписують» свій розвиток у регіональні стратегії, мають змогу отримати фінансування з обласних бюджетів під програми регіонального розвитку (наприклад, у Львівській області з обласного бюджету на конкурсних засадах співфінансують мікропроекти регіонального розвитку. Перевагу отримують ті, які відповідають стратегії розвитку регіону).

Варто зазначити, що в результаті права на добровільність об'єднання громад 18% території країни не охоплено перспективними планами формування ОТГ. Найгірша ситуація в громадах Закарпатської, Одеської, Київської, Вінницької та Полтавської областей, в яких проблеми виникають ще на етапі формування плану. Причини – небажання місцевого керівництва втратити владу в багатих громадах (тобто тих, які мають ресурси наповнення місцевих бюджетів) через об'єднання з біднішими; неможливість чітко визначити критерії для об'єднання громад (як, наприклад, на Закарпатті, де є громади, розташовані на гірських, низинних, а також і на гірських, і на низинних територіях (з переважанням одних або інших громад), що накладає свою специфіку на загальний шаблон об'єднання) і т.ін. Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання (через прийняття відповідних законів) питання, які стосуються: адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо); служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права затверджувати їх виключно КМУ, а не облрадам, на рівні яких лобіюють свої інтереси місцеві олігархи, створюючи ОТГ «під себе»). Серед перешкод розвитку ОТГ внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та ін. Також слід врахувати недореформований освітній сектор та сектор охорони здоров'я – багато нагальних проблем в цих сферах лягли на плечі ОТГ.

Найвагомішими/«найдорожчими» субвенціями, які виділяють з державного бюджету на розвиток ОТГ, були і залишаються: субвенція на будівництво, реконструкції, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, та деякі інші. Крім того, з держбюджету передають місцевим бюджетам освітню та медичну субвенції, субвенцію на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям, субвенцію на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату природного газу і т.ін.

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад (зокрема і ОТГ, які функціонують) – субвенцій, які скеровували на розвиток, та деяких інших розвиткових фінансінструментів – за період 2015–2018 років зросла в 4.7 разу і 2018 року перевищила 17 млрд грн. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє до нерівності умов розвитку тих ОТГ, які утворено в 2015–2016 роках, і тих, які утворено пізніше.

Структура ОТГ за дотаційністю, %



Реформа децентралізації триває, щоправда, суттєво відстає від урядового графіка, оскільки на початок 2019 року створено тільки дві третини запланованих ОТГ, якими охоплено лише третину території країни. Тому навряд чи до місцевих виборів-2020 вся територія України буде покрита ОТГ, як планувалося на початку реформи. Що ж до підвищення спроможності та самодостатності громад, то для багатьох ОТГ – тих, які не мають на своїй території великого бізнесу – воно може бути реалізовано тільки через об'єднання (укрупнення) вже створених ОТГ між собою [8].

На ряду з цим, проаналізувавши значну кількість літературних джерел, можемо зробити такі висновки:

- 1) існує загальне зрушення від видатних одиниць до колективного лідерства;
- 2) лідерство більше не асоціюється з індивідами на вершині ієрархії, а скоріше стає більш розподіленим серед всіх учасників;
- 3) критична вимога для ефективного лідерства пов'язана з формуванням інтенсивного колективного розуму і одночасно зі створенням підтримуючої мережевої культури Спільноті практик;
- 4) форма лідерства має бути адаптована і залежати від типу активності і розв'язуваної проблеми, тобто бути більш ситуативно залежною;
- 5) лідерство починає сильніше залежати від характеристик і очікувань взаємодіючих суб'єктів;
- 6) нове лідерство передбачає наявність прямої розумової взаємодії;

7) всередині колективного лідерства виникає нова категорія лідерства – перехідне лідерство.

Безумовно, реалізація потенціалу залучення інтелектуалів у комунікативні практики учасників Спільноти практик, знаходиться в залежності від об'єктивних умов – ступеня готовності центральної влади та суспільства до змін, відкритості суспільства або демократичності політичної системи, доступності каналів електронної комунікації тощо. Однак інтеграція професійних виробників ідей в практики місцевого самоврядування за допомогою участі у віртуальному спілкуванні з активістами територіальних громад і прихильниками громадських рухів сьогодні все частіше впливає на формування репертуару колективних дій, інтенсифікацію спілкування і розвиток активістського середовища, а в перспективі формування та функціонування об'єднаних територіальних громад [9].

Пріоритетними цілями галузей інфраструктури повинні обиратись забезпечення надійності, якості, достатності і збалансованості її послуг для всіх груп споживачів у регіонах. Особливістю кластерних форм організації в інфраструктурній галузі регіону повинно стати не просто поєднання підприємств за принципом спрямованості і спорідненості їх діяльності і кооперативних зв'язків і співпраці, а й спрямованість на вирішення спільних інфраструктурних регіональних проблем. Необхідним стає поглиблення співпраці заради дотримання принципів суспільно-соціального корпоративного управління, корпоративної і соціальної відповідальності, корпоративної організаційної культури і поширенню їх у сферах діяльності на території регіону, що збільшує інтелектуальний і духовний потенціал розвитку. Застосування кластерного підходу до поглиблення і розбудови процесів співпраці і партнерства розширить інституційний простір розвитку регіонів і сформує дієвий соціальний інституційний механізм управління розвитком його інфраструктури – механізм соціальної співпраці, соціального партнерства і соціального реформування як складової частини кластерної моделі розвитку регіону [10].

Започаткувавши у рамках реформи децентралізації влади об'єднання територіальних громад, Уряд України мав на меті посилення їх спроможності здійснювати місцеве самоврядування, а саме вирішувати питання місцевого значення. Водночас у відповідних документах йдеться більшою мірою про фінансово-ресурсну спроможність [11;12], а діяльнісним аспектам їх функціонування, що відносяться до сфери дієздатності територіальних громад, загалом приділяється мало уваги.

Зауважимо, що категорія «дієздатність» змістовно є вужчою за «спроможність» та має два значення: 1) здатність до дії, діяльності; 2) право на здійснення яких-небудь юридичних дій і обов'язок нести відповідальність за свої вчинки [13]. Відтак, дану категорію слід використовувати для позначення діяльнісних та правових аспектів функціонування територіальної громади. Під дієздатністю територіальної громади ми розуміємо здатність

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста брати участь у місцевому самоврядуванні, зокрема у процесах розроблення та ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні, ініціювати через створені ініціативні групи перед органами місцевого самоврядування вирішення актуальних питань місцевого значення, або безпосередньо їх вирішувати через органи самоорганізації населення та місцеві об'єднання громадян. Так, говорячи про дієздатність територіальної громади, ми звертаємо увагу на розширення участі її членів у місцевому самоврядуванні, активізацію громадської ініціативи, загалом – зміцнення місцевої демократії. Як і будь які процеси, об'єднання територіальних громад має дуалістичну природу. Поряд з його позитивними наслідками, які вже відомі на сьогодні, можуть виникнути й певні ризики щодо їх подальшої дієздатності, про що практично не говорять в сучасній Україні. Серед дослідників ризиків від такого об'єднання слід назвати О.Бобровську та Є. Жадана, які встановили соціальні ризики [14]

Однією з головних вимог Євросоюзу та Міжнародного валютного фонду при наданні кредитів та фінансової допомоги і просування по шляху євроінтеграції є децентралізація влади в Україні на зразок розвинутих демократичних країн Європи. Децентралізація влади – це передача від державної влади до місцевої багатьох функцій та відповідно фінансових ресурсів. Це, зокрема, охорона здоров'я та освіта, можливість створення муніципальної міліції, відділів містобудування, соціального захисту і т. д. Це все за прикладом світового досвіду повинно позитивно вплинути на якість життя членів громади та покращити рівень життя в країні в цілому [15]. При створенні об'єднаних територіальних громад ініціатори повинні виконуватись наступні вимоги [16]: 1. У складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, що має свій представницький орган місцевого самоврядування. 2. Територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. 3. Якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. 4. Зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначають з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не має перевищувати 30 хвилин. [17].

Висновки та рекомендації:

1. Перехід до самостійної адміністративно-територіальної одиниці, або добровільного об'єднання населення безумовно являється пріоритетним напрямком розвитку у суспільстві та підтвердження рівності населення при організації місцевого самоврядування.

2. Ефективність – це процеси децентралізації та реформації місцевого самоврядування в Україні, що обумовлюють необхідність запровадження сучасних та системних підходів, концепцій і технологій муніципального менеджменту.

3. Для України надзвичайно перспективним є напрямок світового досвіду по шляху євроінтеграції є децентралізація влади в Україні на зразок розвинутих демократичних країн Європи.

4. Враховуючи викладений матеріал вважаємо за доцільним проведення аналітичної та дослідної роботи стосовно децентралізації, при цьому цілями галузей інфраструктури повинні обиратись забезпечення надійності, якості, достатності і збалансованості послуг для всіх груп споживачів у регіонах.

Література:

1. Віктор Кузуб. Пять проблем децентрализации, или как стать хозяином в своем городе. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. № 11 (43). 2017. С. 37–38. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/11/16/7162180/>
2. Катерина Вознюк. Перспективність об'єднання територіальних громад. Юридична газета. № 16 (670). 2019. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/perspektivnist-obednannya-teritorialnih-gromad.html>
3. Федорів П. Не лише децентралізація: навіщо Україні політика територіального вирівнювання [Електронний ресурс] / П. Федорів // MISTOSITE. - ГО «Центр дослідження суспільства/CEDOS».- 2018. - Режим доступу: <https://mistosite.org.ua/articles/ne-lyshedetsentralizatsiia-navishcho-ukraini-potribna-polityka-terytorialnoho-vyrvniuvannia?locale=uk>
4. Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: [Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна, І. О. Поліщук та ін.]; за ред. М. П. Требіна. – Х. : Право, 2015. – 816 с.
5. Даугуль В., Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування / В. Даугуль, А. Алексенко. – Х. : Фактор, 2018. – 176 с.
6. Куценко Т. Ф. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64-70
7. Децентралізація дає можливості. «Поки одні громади думають, чи варто... ОТГ починають плоди реформи». URL: <https://decentralization.gov.ua/>
8. Децентралізація: коротко про головне. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>
9. Алюшина Н. О. Колективне лідерство спільноти практик – каталізатор розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад // Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 11-13.
10. Бобровська О. М. Кластеризація інфраструктури територіальних громад як чинник сталого розвитку місцевого самоврядування // Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 23-26.
11. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь. : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

14. Бобровська О. Ю. Передумови реформування соціально-економічної сфери об'єднання територіальних громад / О. Ю. Бобровська Є. В. Жадан // Публічне адміністрування: теорія та практика : Електронний зб. наук. праць. – 2015. – № 01(13). – Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/18.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/18.pdf)

15. В єдності – сила громади (про об'єднання громад Баштанського району) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazetabashtanka.blogspot.ru>.

16. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №1788/01/05-60/3-15 від 28.04.2015 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

17. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (30 жовтня – 30 листопада 2018 р., м. Дніпро).

References:

1. Kuzub, V. (2017). Pyat problem detsentralizatsii, ili Kak stat khozyainom v svoem gorode [Five Problems of Decentralization, or How to Become a Host in Your City]. *www.pravda.com.ua*. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/11/16/7162180/> [in Ukrainian].

2. Voznyuk, K. (2019). Perspektivnist obiednannia terytorialnykh hromad [The prospect of uniting territorial communities]. *Yurydychna hazeta – Legal newspaper*, 16(670). Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/perspektivnist-obednannya-teritorialnih-gromad.html> [in Ukrainian].

3. Fedoriv, P. (2018). Ne lyshe detsentralizatsiia: navishcho Ukraini polityka terytorialnoho vyryvniuvannia [It's not only about decentralization: why Ukraine has a territorial equalization policy]. *mistosite.org.ua*. Retrieved from <https://mistosite.org.ua/articles/ne-lyshedetsentralizatsiia-navishcho-ukraini-potribna-polityka-terytorialnoho-vyryvniuvannia?locale=uk> [in Ukrainian].

4. Herasina, L. M., Pohribna, V. L., Polischuk, I. O., et al. (2015). *Politologichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Political Science Encyclopedic Dictionary]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

5. Dauhul, V., Aleksenko, A. (2018). *Aktualni pytannia vykorystannia zemel silskohospodarskoho pryznachennia orhanamy mistsevoho Samovriaduva [Topical issues of agricultural land use by local governments]*. Kharkiv: Factor [in Ukrainian].

6. Kutsenko, T. F. (2017). Obiednani terytorialni hromady v Ukraini: korotkyi analitychnyi ohliad [United Territorial Communities in Ukraine: a Brief Analytical Review]. *Ekonomika ta derzhava – Economic and state*, 3, 64-70 [in Ukrainian].

7. «Poky odni hromady dumaiut, chy varto... OTH pozhynaiut plody reformy», - Viacheslav Nehoda prokomentuvav Monitorynh detsentralizatsii ["While some communities are thinking if it's worth it... UTCs are reaping the benefits of reform," Vyacheslav Negoda commented on Decentralization Monitoring]. (2019). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11425> [in Ukrainian].

8. Decentralizacia: korotko pro holovne [Decentralization: briefly about the main thing]. (2019). *cost.ua*. Retrieved from <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> [in Ukrainian].

9. Aliushyna, N. O. (2016). *Kolektyvne liderstvo spilnoty praktyk – katalizator rozvytku ta spivrobitnytstvo obednanykh terytorialnykh hromad* [Collective leadership of the community of practices is a catalyst for the development and cooperation of united territorial communities]. *Naukovo-praktychne zabezpechennia rozvytku ta spivrobitnytstva obednanykh terytorialnykh hromad – Scientific and practical support of development and cooperation of the united territorial communities*: Proceedings of scientific practical Conference for the international participation. (pp 11-13). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
10. Bobrovska, O. Yu. (2016). *Klasterizatsia infrastrukturyeritorialnykh hromad iak chynnyk staloho rozvytku tamistsevoho samovriaduvannia* [Clustering of infrastructure of territorial communities as a factor of sustainable development of local self-government]. *Naukovo-praktychne zabezpechennia rozvytku ta spivrobitnytstva obednanykh terytorialnykh hromad – Scientific and practical support of development and cooperation of the united territorial communities*: Proceedings of scientific practical Conference for the international participation. (pp 23-26). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia metodyky formuvanniaspromognykh terytorialnykh hromad” : vid 8 kvitnia 2015 r., № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Methodology of forming capable territorial communities” from April 8, 2015, № 214]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
12. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontsepcii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini” : vid 1 kvitnia 2014 r., № 333-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine” from April 1, 2015, № 333-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
13. *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoimovy [A great explanatory dictionary of modern Ukrainian]*. (2005). Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian].
14. Bobrovska, O. Yu. (2015). *Peredumovy reformuvannia socialno-ekonomichnoi sfery obednannia terytorialnykh hromad* [Prerequisites for reforming the socio-economic sphere of territorial community unification]. *Publichne administrativnannia: teoria ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 01(13). Retrieved from [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/18.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/18.pdf) [in Ukrainian].
15. *V iednosti – syla hromady (pro obiednannia hromad Bashtanskoho raionu)* [In Unity is Community Strength (About uniting the Bashtansky District communities)]. (n.d.). *gazetabashtanka.blogspot.ru* Retrieved from <http://gazetabashtanka.blogspot.ru> [in Ukrainian].
16. *Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad»* : vid 28 kvitnia 2015 roku, № 1788/01/05-60/3-15 [The Law of Ukraine “On voluntary union of territorial communities” from April 28, 2015, № 1788/01/05-60/3-15]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
17. *Naukovo-praktychne zabezpechennia rozvytku ta spivrobitnytstva obednanykh terytorialnykh hromad* [Scientific and practical support for the development and cooperation of the united territorial communities]. (2018) *Proceedings of scientific practical conference with international participation*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].

УДК: 354

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-110-120](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-110-120)

Коваленко Віталій Володимирович, заступник начальника інституту (з цивільного захисту), кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: +38 (044) 280-33-12, e-mail.: undicz@dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0001-5780-5684

Борисов Андрій Вікторович, начальник науково-інформаційного відділу, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: + 38 (096) 509-36-02, e-mail.: niv1966@ukr.net.

ORCID: 0000-0001-6858-0492

Івашина Наталія Олексіївна, начальник сектору міжнародного співробітництва, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: + 38 (096) 509-36-02, e-mail.: niv1966@ukr.net + 38 (068) 327-77-32.

ORCID: 0000-0003-0988-3500

Стогній Ганна Михайлівна, студентка магістратури, Київський національний університет технологій та дизайну, 02068, вулиця Немировича-Данченка, 2, Київ, тел.: +38 (044) 280-33-12, e-mail.: undicz@dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0001-8278-0597

ВИВЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПІД ЧАС ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. За останні 10 років в Україні зареєстровано 730 456 пожеж, що в середньому складає більше 73 тисяч випадків на рік. Унаслідок цих пожеж загинуло 28 тисяч 220 людей і 16 тисяч 884 людини було травмовано. Тільки прямі збитки, завдані пожежами, склали понад 12 мільярдів гривень, а загальні матеріальні втрати – біля 50 мільярдів гривень [1].

На сучасному етапі розвитку цивілізації рівень захисту населення і територій від НС є одним з базових індикаторів сталого розвитку держави. Негативні тенденції, пов'язані з перманентним підвищенням ризиків виникнення НС, значні потенційні та реальні економічні збитки, непоправні соціальні втрати, пов'язані із збільшенням кількості НС та їх масштабу,

становлять предметну загрозу національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах. Динаміка розвитку техногенних аварій, катастроф і стихійних лих та прогноз можливих небезпек свідчить про те, що на території України зберігається значний рівень ризику виникнення крупномасштабних НС техногенного-природно характеру[2]

Аналіз статистичних даних показав, що надзвичайні ситуації можуть призвести до різних наслідків, що залежатиме від сфери їх поширення, виду та характеристики. Вивчаючи напрями надзвичайні ситуацій в різних країнах світу було охарактеризовано найбільші надзвичайні ситуації техногенного характеру. Зокрема характеристика стосувалася виду техногенної ситуації її екологічних та економічних наслідків. Провівши аналіз виникнення техногенних катастроф у світі за 2000—2013 рік, можемо зробити наступний висновок. Техногенні катастрофи були спричинені різними факторами, які спричинили значні фінансові та людські втрати. В Ріо-де-Жанейро стався вибух, який, спричинив забруднення питної води, збитки склали 86 млн дол., на Хімічний комбінат "AZF" у Франції в результаті вибуху сталося пошкодження будинків та споруд, збитки склали 3 млрд євро, в Іспанії потрапило в море 6300 нафти з Нафтового танкеру "Prestige", розмір збитків становив 12 млн дол., в Німеччині внаслідок вибуху бензовозу стався вибух, який пошкодив міст, розмір збитків становив 358 млн дол., у Росії на Саяно-Шушенській ГЕС стався вибух, який порушив електропостачання, збитки становили 7,3 млрд руб., у Мексиці стався вибух, внаслідок чого сталося загорання нафтової платформи Deepwater Horizon спричинені збитки склали 3 млрд 719 млн дол., в Японії сталася аварія на АЕС "Фукусіма-1", спричинено збитки у сумі понад 74 млрд дол. Однією з найтрагічніших техногенних катастроф, вважається вибух на шахті "Ульянівська", економічні збитки якої неможливо оцінити. В наслідок вибуху загинуло більше ста співробітників, у тому числі все керівництво та головний інженер. Ці техногенні катастрофи значно вплинули на екологічну ситуацію, а саме спричинено забруднення морського ландшафту, що за висновками екологів повне очищення вод морів є неможливим, що впливає як на стан води, так і на морську фауну в цілому [3].

Ключові слова: управління; пожежна безпека; надзвичайна ситуація; цивільний захист; пожежна охорона; органи влади; єдиної державної системи цивільного захисту.

Kovalenko Vitalii Volodymyrovych, Deputy Head of the Institute (for Civil Protection), Candidate of Technical Sciences, Senior Researcher, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel .: +38 (044) 280-33-12, e-mail .: undicz@dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0001-5780-5684

Borisov Andrii Viktorovych, Head of the Scientific and Information Department, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel .: + 38 (096) 509-36-02, e-mail .: niv1966@ukr.net.

ORCID: 0000-0001-6858-0492

Ivashyna Nataliia Oleksiivna, Head of Sector for International Cooperation, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel .: + 38 (096) 509-36-02, e-mail .: niv1966@ukr.net + 38 (068) 327-77-32.

ORCID: 0000-0003-0988-3500

Stohnii Hanna Mykhaylivna, Master's student, Kyiv National University of Technology and Design, 02068, 2 Nemyrovycha-Danchenko Street, Kyiv, tel .: +38 (044) 280-33-12, e-mail .: undicz@dsns.gov. ua.

ORCID: 0000-0001-8278-0597

STUDYING INTERNATIONAL EXPERIENCE IN PROVIDING CIVIL PROTECTION DURING RESPONSE TO THE CONSEQUENCES OF EMERGENCIES

Abstract: Over the past 10 years, there have been 730,456 fires in Ukraine, which is an average of more than 73,000 cases a year. As a result of these fires 28 thousand 220 people perished and injured 16 thousand 884 people. The direct damage caused by the fires amounted to over UAH 12 billion and the total material losses amounted to about UAH 50 billion. [1].

At the present stage of civilization development, the level of protection of the population and territories from emergencies is one of the basic indicators of sustainable development of the state. Negative trends related to the permanent increase of the risks of emergencies, significant potential and real economic losses, irreparable social losses related to the increase in the number of emergencies and their scale, pose a significant threat to national safety in economic, social and environmental spheres. The dynamics of the development of man-made accidents, disasters and natural disasters and the forecast of possible dangers indicate that in Ukraine there is a significant level of risk of large-scale man-made and natural emergencies. [2]

Analysis of the statistics has shown that emergencies can lead to different consequences, depending on their scope, type and characteristics. By studying the directions of emergencies in different countries of the world, the greatest emergencies of man-made character were characterized. In particular, the characteristic concerned the type of man-made situation, its environmental and economic consequences. Having analyzed the occurrence of man-made disasters in the world for the years 2000-2013, we can draw the following conclusion. Man-

made disasters were caused by various factors that caused significant financial and human losses. An explosion occurred in Rio de Janeiro, which caused pollution of drinking water, losses amounted to \$ 86 million, damage to buildings and structures occurred at the AZF Chemical Plant in France, damages amounted to 3 billion euros, in Spain 6300 oil from Prestige oil tanker damage amounted to \$ 12 million, in Germany, an explosion caused a blast that damaged the bridge, damages amounted to \$ 358 million, an explosion in Russia at the Sayano-Shushenskaya hydroelectric station, which has disrupted electricity supply, damages amounted to 7.3 billion rubles, explosion in Mexico, causing Deepwater Horizon oil platform to ignite, damages amounted to \$ 3 billion 719 million, the Fukushima-1 nuclear power plant crash in Japan, and damages amounted more than \$ 74 billion. One of the most tragic man-made disasters is considered to be an explosion at the "Ulyanovskaya" mine, whose economic losses cannot be estimated. As a result of the explosion more than a hundred employees perished, including all management and chief engineer. These man-made disasters have had a significant impact on the ecological situation, namely the pollution of the marine landscape, which, according to ecologists, the complete purification of the waters of the seas is impossible, which affects both the state of the water and the marine fauna in general. [3].

Key words: management; fire safety; emergency; civil protection; fire protection; authorities; a unified state system of civil protection.

Постановка проблеми: За статистичними даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) упродовж 2018 року в Україні зареєстровано 128 надзвичайних ситуацій (далі – НС), які, відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010, розподілилися на:

- техногенного характеру - 48;
- природного характеру - 77;
- соціального характеру - 3.

За масштабами НС, що виникли у 2018 році, розподілилися на НС:

- державного характеру – 2;
- регіонального характеру – 6;
- місцевого характеру – 64;
- об'єктового характеру – 56.

Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 168 осіб (з них – 40 дітей) та постраждало 839 осіб (з них 401 – дитина).

Крім цього у 2018 році зафіксовано зростання на 12,5 % кількості НС, пов'язаних із аваріями на транспорті та на 10 % - НС, пов'язаних із пожежами та вибухами. Проте, кількість загиблих та постраждалих у цих НС зменшилася, за винятком НС на транспорті, 218 де кількість постраждалих збільшилася більше ніж у 2 рази. Серед НС природного характеру зафіксовано зменшення кількості НС та постраждалих у них людей за усіма

видами, натомість кількість загиблих збільшилася через велику їх частку в НС, пов'язаних із отруєнням людей чадним газом та дикорослими грибами [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивченні проблематики у сфері цивільного захисту країни та її населення зробили сучасні українські науковці: В. Богданович, О. Власюк, С. Вовченко, Є. Гаврилко, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Косевцов, В. Костенко, О. Кошкін, І. Кринична, О. Максимчук, О. Мартин, О. Мельниченко, О. Потеряйко, В. Предборський, Ю. Соха, В. Тищенко, О. Труш, Р. Приходько, І. Чубань, А. Чубенко та інші, які запропонували вирішення сучасних проблем у цій сфері. Водночас, потрібно визнати, що питання покращення системи цивільного захисту ще не отримали належного висвітлення в наукових виданнях.

Формулювання цілей статті. Метою статті є міжнародний досвід забезпечення цивільної захисту та організаційно-правового механізму під час ліквідації надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження іноземного досвіду у сфері цивільного захисту при надзвичайних ситуаціях та аналіз шляхів його адаптації до вітчизняних умов набуває в сучасних умовах особливого значення, зокрема у контексті проведення в Україні адміністративної реформи, одним із принципових завдань є підвищення ефективності їх діяльності. Досягнення цієї мети потребує оптимізації єдиної державної системи цивільного захисту.

Відзначимо, що вивчення та посилення на досвід організації механізму управління у відповідній сфері різних країн не означає, що його можна без адаптації використати з метою реформування вітчизняної системи цивільного захисту. Але, враховуючи наявність значної кількості схожих проблем та викликів у сфері цивільного захисту, аналіз досвіду розвинутих країн світу дозволить обрати найбільш дієву модель забезпечення цивільного захисту в умовах НС. Водночас, слід враховувати, що протягом останніх років розуміння цілей, завдань й організації забезпечення безпеки населення в умовах НС в європейських країнах зазнало значних змін.

Розглядаючи моделі іноземного досвіду в Україні, маємо враховувати різноманітність підходів до організації забезпечення цивільного захисту в умовах НС. В деяких країнах ці питання належать до компетенції виключно Міністерства внутрішніх справ, в інших реалізуються спеціально уповноваженими органами у сфері цивільного захисту у взаємодії з МВС та Міністерством оборони. У декількох країнах діють Міністерства громадської безпеки, які поєднують функції забезпечення громадського порядку та безпеки, цивільного захисту та здійснюють розвідувальну та контррозвідувальну діяльність.

Досвід організації забезпечення громадської безпеки при НС Бельгії. У цій країні основним органом виконавчої влади, який відповідає за врегулювання кризових ситуацій, що загрожують життєвим інтересам країни

або створюють суттєву загрозу для населення, вимагають негайних рішень або потребують координації в роботі різних департаментів і органів є Координаційний і кризовий урядовий центр, який було засновано при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії. Функціями Центру є забезпечення безперервного збору і аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед причетних органів влади, планування, координація і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами, забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії, організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом і необхідною інфраструктурою [4].

У Франції в сфері правоохоронної діяльності провідною силою державної влади залишається Національна жандармерія. На відміну від цивільних поліцейських установ жандармерія має таку ж саму організацію, форму, звання та дисципліну, як і французька армія. Багатоманітність покладених на жандармерію завдань визначає її подвійну підпорядкованість, з одного боку Міністерству внутрішніх справ, а з іншого, - Міністерству юстиції. Відповідно до Положення про жандармерію, вона покликана забезпечувати громадську безпеку, підтримувати порядок та піклуватися про безперешкодну реалізацію законів. Жандармерія Франції, яка обслуговує понад 90 % території держави, де проживає 60 % населення, підпорядкована Міністерству оборони і виконує його директиви. Поліція обслуговує 10 % території та 40% населення і підпорядкована Міністерству юстиції [9, с. 6-7].

Специфіку жандармерії, як особливого військового формування підтверджують ті факти, що Австрія, Іспанія, Італія, Франція, які знижують чисельність своїх збройних сил, чисельність жандармерії навпаки збільшують [8, с. 44-45]. Підкреслимо, що аварійно-рятувальні формування у Франції комплектуються на базі частин і підрозділів протипожежної служби, до складу якої входять – 220 тис. добровольців, 12 тис. професіоналів, 7 тис. військових пожежних. [7].

Таким чином, у Франції організаційна побудова служб цивільного захисту характеризується наявністю підрозділів, покликаних посилювати ці функції для забезпечення цивільного захисту.

Заслуговує на увагу той факт, що на забезпечення цивільного захисту при НС щорічно виділяється близько 0,15 % національного бюджету Франції. Водночас, значний обсяг робіт у сфері ЦЗ виконують добровольці, фінансування яких здійснюється з місцевих бюджетів та приватних фондів. [10, с. 91]. На думку авторів французька модель ЦЗ, заснована на підпорядкуванні сил ЦЗ МВС, відповідає українським умовам та може бути запроваджена в нашій країні.

Цивільний захист в Німеччині. Правовою основою для проведення підготовчих заходів і здійснення їх у надзвичайних умовах є прийняті

бундестагом відповідні доповнення і зміни до конституції ФРН, а також низка так званих «простих надзвичайних законів». Цікаво, що Постанови, підготовлені на основі законів відповідними міністерствами в мирний час, автоматично вводяться в дію при оголошенні бундестагом, «надзвичайним парламентом» або президентом (за узгодженням з федеральним канцлером) надзвичайного стану.

У системі забезпечення національної безпеки в Німеччині в 2004 р. у структурі федерального МВС було створено централізований орган, який забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення НС – Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах (Федеральне відомство).

Цей орган складається з чотирьох управлінь. Їхні начальники одночасно є заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Склад управління - 1500 чоловік. У мирний час воно укомплектовано на дві третини. У землях відповідальність за стан систем ЦО несуть уряди, при яких створюються земельні відділи ЦО. Уряд кожної землі за своїм розсудом визначає їхню організаційну структуру та штатний розклад. У військових умовах або на періоди навчань вони доукомплектовуються фахівцями і співробітниками різних служб і трансформуються на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами ЦО в межах зони відповідальності. Захищені командні пункти обладнані в усіх 15 землях ФРН. У районах, містах і громадах існують заздалегідь призначувані начальники ЦО, штаби при них створюються тільки за умов надзвичайної ситуації [4].

Основні функції та завдання управління здійснюють залежно від свого призначення. Так, управління кризового менеджменту, яке здійснює аналіз ризиків, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації на державному та федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз й керує психологічною службою допомоги населенню. Управління попередження НС відповідає за впровадження широкого комплексу питань попередження НС, правове забезпечення сфери ЦЗ та запобігання НС, здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері ЦЗ, забезпечення функціонування Німецької системи попередження НС, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства, забезпечення інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з упередженням кризових ситуацій [4].

Центральним органом виконавчої влади в Республіці Австрія (схожа система – німецька та французька), який відповідає в рамках держави за організаційні питання планування, запобігання і реагування на надзвичайні

та кризові ситуації в країні, є Федеральне міністерство внутрішніх справ (ФМВС). Безпосередньо організацією діяльності у сфері ЦЗ населення, подолання кризових ситуацій, а також запобігання, локалізації та ліквідації наслідків НС займається Управління ФМВС, яке структурно підпорядковується Генеральній дирекції громадської безпеки ФМВС.

Це Управління має у своєму складі два підрозділи, один з яких відповідає за організацію роботи з питань ЦЗ населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків НС у середині країни, а інший - за вирішення зазначених питань у міжнародних масштабах [4].

Загальноєвропейська Служба екстреної допомоги «112» фінансується в Австрії за рахунок коштів територіальних і комунальних громад. В основному при наборі номеру «112» здійснюється з'єднання з АТС регіонального або територіального структурного підрозділу австрійської поліції, яка приймає та опрацьовує первинну інформацію. Водночас, залежно від регіону перебування, при наборі зазначеного номеру може відбутись з'єднання з пожежною частиною або швидкою допомогою [4].

Розглянемо ще одну країну, поліцейська діяльність якої щодо охорони громадського порядку та забезпечення цивільного захисту може бути цікавою для України, – Республіку Польщу. Показово, що цивільна оборона Польщі [9] залишається одним з основних елементів оборонної структури держави. В той же час, у Польщі ще у 2000 році було проведено об'єднання служб пожежної, цивільної безпеки та рятувальної служби.

З 2002 року пожежно-рятувальної службі Польщі були надані додаткові функції: рятування на воді, ліквідація хімічних забруднень на землі та воді. Контроль за діяльністю пожежно-рятувальних систем та координацію їх роботи веде Центр управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводств. При управліннях пожежної охорони також утворені штаби з ліквідації великих аварій [10].

Крім Державної пожежної служби Республіки Польща заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків та цивільного захисту Польщі, у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У Польщі функціонує 335 воєнізованих пожежних частин та 499 професійних на території 16 областей. Основною небезпекою для територій визначено повені та пожежі [12, с. 83-86].

Норми сучасного законодавства про надзвичайні ситуації на Заході класифікують на шість груп: а) загальні норми законодавчих актів (встановлюють загальні принципи поведінки із врахуванням ризиків і забезпечення безпеки населення і територій); б) превентивні (попереджувальні) норми (передбачають проведення експертизи, ліцензування, дозвільну систему, оцінку технологій, розробку програм); в) ситуаційні норми (регулюють безпосередню підготовку до надзвичайних ситуацій і реагування на них); г) поставарійні норми (встановлюють спеціальний режим на території, яка постраждала від надзвичайної ситуації);

д) компенсаційні норми (страхування ризиків, соціальні виплати); е) забезпечувальні норми (норми цивільної, кримінальної і адміністративної відповідальності) [11].

Висновки з даного дослідження. Організаційно-правовий механізм цивільного захисту розкриває сутність його функціонування, яке спрямоване на вироблення та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. Як і кожному організаційно-правовому механізму цивільного захисту властивий набір загальноприйнятих складових, а саме: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби. З огляду на зазначене слід наголосити на тому, що подальші дослідження організаційно-правового механізму цивільного захисту мають бути спрямовані на вдосконалення як кожної окремою складовою, так і всього механізму в цілому, що, в результаті, має привести до покращання стану цивільного захисту.

Література:

1. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення надзвичайних ситуацій в Україні у 2018 році [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/87968.html>
2. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні [Текст] : монографія / Чубенко Анатон Григорович ; Нац. акад. внутр. справ. - К. : НАВС, 2011. - 458 с. : рис., табл. - Бібліогр.: с. 375-410
3. Поляк К.Ю. Статистичний аналіз надзвичайних ситуацій та їх наслідків для господарської діяльності в Україні та світі [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2017/14.pdf
4. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи // Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (27). – 2009. – [Електронний ресурс]. – http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_4/index.html.
5. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби у забезпеченні охорони громадського порядку Методичні рекомендації // Костюк В.Л., Молотай В.А., Пелагеша О.Г., Сивухін В.С. -К.: Нац. Акад. внутр. справ, 2011. - 28 с.
6. Кулешов Р.В., Медведева Н.Е. Роль и место жандармерии в системе обеспечения внутренней безопасности западноевропейских государств //Российский следователь. – 2003. - №1. – С. 44-45
7. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций для руководящего состава МЧС России ; Кн. 2. – [2-е изд., доп. и перераб.] ; под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : ООО «ИПП «КУНА», 2003. – 405 с.
8. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : [моногр.] / Чубенко А. Г. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 460 с.
9. Poland EMA Websait [Електронний ресурс] // Офіційний сайт. – 2007. – Режим доступу до сайту: <http://www.pivot.net/~cotterly/>
10. Безуглов О.Є. Особливості підготовки фахівців для пожежно-рятувальної справи у республіці Польща Бюлетень № 2(6) 2003р. – [Електронний ресурс]. - [edu-mns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edu-mns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).

11. Мартин О. М. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті правового регулювання: досвід країн Заходу / О. М. Мартин // Організаційно-управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України. Зб. матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції, м. Черкаси, 15 квітня 2011 року. – Черкаси, 2011. – С. 187-189.

References:

1. Informatsiino-analitychna dovidka pro vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini u 2018 rotsi [Information and Analytical Report on Emergencies in Ukraine in 2018]. (2019). www.dsns.gov.ua. Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-zakvartal/87968.html> [in Ukrainian].
2. Chubenko, A.H. (2011). *Teoretyko-pravovi zasady finansuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Theoretical and Legal Principles of Financing the Civil Protection System in Ukraine]. Kyiv: NAVS [in Ukrainian].
3. Poliak, K.Yu. (2017). Statystychnyi analiz nadzvychainykh sytuatsii ta yikh naslidkiv dlia hospodarskoi diialnosti v Ukraini ta sviti [Statistical analysis of emergencies and their consequences for economic activity in Ukraine and in the world]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 5, 63-70. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/5_2017/14.pdf [in Ukrainian].
4. Trush, O.O. (2009). *Dosvid pobudovy ta funktsionuvannia system tsyvilnoho zakhystu krain – chleniv YeS Zakhidnoi Yevropy* [Experience in the Construction and Functioning of the Civil Protection Systems of the EU Member States of Western Europe]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 4(27). Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_4/index.html [in Ukrainian].
5. Kostiuk, V.L., Molotai, V.A., Pelahesha, O.H., Syvukhin, V.S. (2011). *Mizhnarodnyi dosvid diialnosti patrolnoi sluzhby u zabezpechenni okhorony hromadskoho poriadku Metodychni rekomendatsii* [International experience of patrol service activity in providing public order]. Kyiv: Nats. Akad. vnutr. sprav [in Ukrainian].
6. Kuleshov, R.V., Medvedeva, N.E. (2003). *Rol i mesto zhandarmerii v sisteme obespecheniia vnutrennei bezopasnosti zapadnoevropeiskikh gosudarstv* [The role and place of the gendarmerie in the system of ensuring the internal security of Western European states]. *Rossiiskii sledovatel – Russian investigator*, 1, 44-45 [in Russian].
7. Fedorenko, V.N. (2003). *Grazhdanskaya oborona zarubezhnykh gosudarstv. Mezhdunarodnaya organizatsiya grazhdanskoy oboroni* [Civil defense of foreign states. International Civil Defense Organization]. V.F. Myshchenko (Eds.). *Operativnoye upravleniye meropriyatiyami RSChS – Operational management of events of the RCSC*. (Vols. 2). (2nd ed.). Moscow: OOO «YPP «KUNA» [in Russian].
8. Chubenko, A.H. (2011). *Teoretyko-pravovi zasady finansuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Theoretical and Legal Foundations of Financing the Civil Protection System in Ukraine]. Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav [in Ukrainian].
9. Ofitsiyni sait Poland EMA Websait. www.pivot.net. Retrieved from <http://www.pivot.net/~cotterly/> [in Polish].
10. Bezuhlov, O.Ye. (2003). *Osoblyvosti pidhotovky fakhivtsiv dlia pozhezhno-riatuvalnoi spravy u respubliki Polshcha* [Peculiarities of Specialists' Training for Fire-Rescue in the Republic of Poland]. *Biuletyn – Bulletin*, 2(6). Retrieved from [http://www.edu.mns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://www.edu.mns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc) [in Ukrainian].

11. Martyn, O.M. (2011). Zakhyst naselennia i terytorii vid nadzvychnykh situatsii u konteksti pravovoho rehuliuвання: dosvid krain Zakhodu [Protecting Populations and Territories from Emergencies in the Context of Legal Regulation: The Experience of Western Countries]. *Orhanizatsiino-upravlinski, ekonomichni ta normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennia diialnosti orhaniv upravlinnia ta pidrozdiliv MNS Ukrainy – Organizational-managerial, economic and regulatory aspects of ensuring the activity of governing bodies and divisions of the Ministry of Emergencies in Ukraine* : Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. (pp. 187-189). Cherkasy [in Ukrainian].

UDC: 351.83

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-121-130](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-121-130)

Kovach Valeriia Omelianivna PhD in technical sciences, Deputy Director on scientific work Educational and Research Institute of Continuing Education National Aviation University Kosmonavta Komarova Ave., 1, Building 8, office 014 tel.: (044) 406-72-10, e-mail: valeriiakovach@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1014-8979

MODERN ACTIVITY OF MANAGEMENT APPARATUS IN THE LABOR MARKET

Abstract: It is proved that an important element in the formation of a market mechanism for employment regulation is the problem of the management link. First of all, this concerns the mechanism of cooperation between regional, regional, local and sectoral governing bodies. The priority task of the regional link of the system of management of labor resources and employment of the population is to ensure the reliable functioning of district and city systems, inter-district accounting and regulation of employment, as well as to provide economic conditions for the redistribution of labor in order to increase its efficiency and prevent it. It is determined that forecasting with parallel conceptualization of labor market management serves as a basis for organizing work to ensure the balance of employment of the working population. The levels of practical realization of management activity are analyzed. It is noted that the modern activity of the management apparatus in the labor market is not open enough and therefore ineffective. It is proposed to introduce and disseminate mental special qualities of managers and areas of competence of heads of state institutions. Attributes of the system-cybernetic approach in labor market management in Ukraine have been developed. It is stated that only highly organized and motivated work can produce positive results. It is determined that in the personnel management process the employer should develop a strategy and methodology based on managing the information flow of case management, implementation of the software product in specific conditions. The causes of aggravation of problems of regional management in the labor market are analyzed. It is proposed to bring the Constitution of Ukraine in line with international perceptions of socio-economic human rights in order to increase the social status of pro-empirical problems. The basic elements of the organizational and governance mechanism of labor market management are identified. The main requirements for exit from the workplace tax are analyzed. It is noted that the experience of working of Ukrainian citizens in industrialized countries helps to improve their skills, to strengthen their well-being and their families living in Ukraine, to introduce advanced technologies at home, to establish joint ventures, to develop business activity and entrepreneurship.

Keywords: labor market, management apparatus, scientific management, managerial activity, regional management.

Ковач Валерія Омелянівна кандидат технічних наук, заступник директора з наукової роботи, Навчально-науковий інститут неперервної освіти, Національного авіаційного університету, 03058, м. Київ, проспект Космонавта Комарова, 1, тел.: (044) 406-72-10, e-mail: valeriiakovach@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-1014-8979

СУЧАСНА ДІЯЛЬНІСТЬ АПАРАТУ УПРАВЛІННЯ НА РИНКУ ПРАЦІ

Анотація: Доведено, що важливим моментом у формуванні ринкового механізму регулювання зайнятості є проблема керуючої ланки. Насамперед це стосується механізму взаємодії обласних, регіональних, місцевих, а також галузевих органів управління. Першочерговою задачею обласної ланки системи управління трудовими ресурсами і зайнятістю населення є забезпечення надійного функціонування районних і міських систем, міжрайонного обліку і регулювання зайнятості, а також забезпечення економічних умов перерозподілу робочої сили у цілях підвищення ефективності її використання і запобігання безробіттю. Визначено, що прогнозування за паралельної концептуальності управління ринком праці служить основою для організації роботи із забезпечення балансу зайнятості працездатного населення. Проаналізовано рівні практичної реалізації управлінської діяльності. Зазначено, що сучасна діяльність апарату управління на ринку праці недостатньо відкрита, тому малоефективна. Запропоновано впроваджувати і поширювати ментальні особливі якості управлінців і сфери компетентності керівників державних установ. Розроблено атрибути системно-кібернетичного підходу в управлінні ринком праці в Україні. Зазначено, що тільки високоорганізована і мотивована праця може дати позитивні результати. Визначено, що у процесі кадрового управління працедавець повинен розвивати стратегію і методологію, засновану на управлінні інформаційним потоком ведення справ, впровадженні програмного продукту в конкретні умови. Проаналізовано причини загострення проблем регіонального управління на ринку праці. Запропоновано, з метою підвищення громадського статусу працеринкових проблем привести Конституцію України у відповідність з міжнародними уявленнями про соціально-економічні права людини. Визначено основні елементи організаційно-управлінського механізму управління ринком праці. Проаналізовано основні вимоги виходу з кризи в трудовій сфері. Зазначено, що досвід роботи громадян України в індустріально розвинених країнах сприяє підвищенню їх кваліфікації, зміцненню їхнього добробуту та їх сімей,

що живуть в Україні, впровадженню на батьківщині передових технологій, створенню спільних підприємств, розвитку ділової активності і підприємництва.

Ключові слова: ринок праці, апарат управління, наукове управління, управлінська діяльність, регіональне управління.

The problem statement. Reform of the state and region service system in Ukraine sharpened problem of morality in the activities of managers and employees. There are aspects of such activity: values (beliefs, opinions; attitudes of individuals and society to freedom, justice, honesty, loyalty, responsibility, etc.), standards and norms (principles of action; control by law, codes, rules), “external environment” (cultural and sociopolitical conditions). They need to ensure that accountability, professionalism, subordinated to the public will not dissolve in endless conflicts of personal interests, corruption, authoritarianism and lawlessness. Ethical decision-making process must take place under a just incentive (punishment) scheme; choice of moral values and actions; self-control; legality of actions; understanding of cultural and philosophical principles; professional relations.

Analysis of recent researches and publications where solution of the given problem was started. Significant contribution to the issues of activity of the management apparatus in the labor market was made by L. Batchenko, M. Delini [1], L. Beztelesna, G. Yurchyk [2], O. Brazhko [3], V. Vasilchenko, P. Vasilenko [4], V. Minenko [5] and others. However, in a context where Ukraine's modern labor market is characterized by an imbalance between labor supply and demand, which is reflected in a vocational qualification mismatch, the issues of forming a market mechanism for regulating the employment of the managerial link are relevant and require additional research.

The article aim. To identify the problems and main tasks of modern activity of the management apparatus in the labor market.

Main material of the article with full grounding of obtained scientific results. It is possible to avoid negative effect if we know forecast of its negative effects. Prediction of parallel conceptualization of labor market management (Fig. 1) is basis for work organizing to ensure balance of employment of working population and cash jobs.

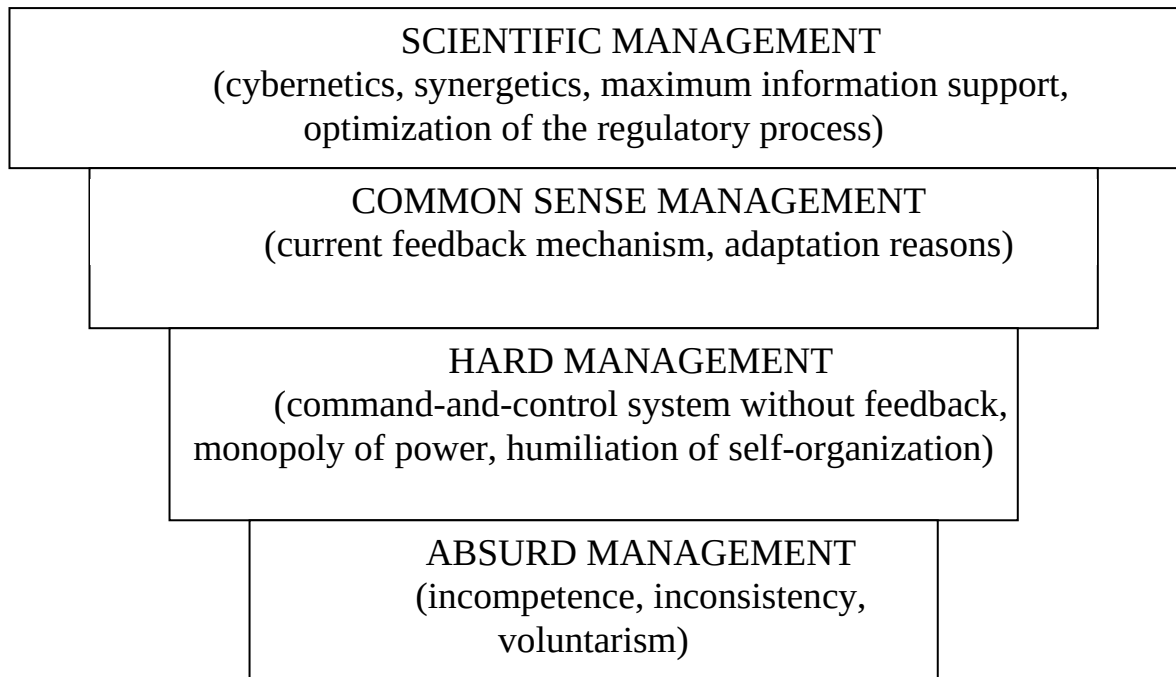


Fig. 1. Levels of practical implementation of management activities

Transition to efficient management technologies requires managers of different levels and layers of new theoretical knowledge and practical skills with ability to collaborate in flexible “teams”, to integrate financial and statistical information, and take into account public response.

Current activity of the management apparatus in the emerging labor market is not open enough and therefore ineffective.

Autonomous status of the manager (Fig. 2) protects the economic decision-making process from unprofessional and irresponsible interventions by the shareholders of enterprises, trade unions, and political figures.

Manager is the owner of specific and most expensive capital in the present conditions - a unique knowledge and ability that enables him to make a profit by combining capital with the means of production. Now the manager's job is not traditionally measured by the length of his working time because it is impossible to measure length of working time by the work of a scientist and creative worker [11].

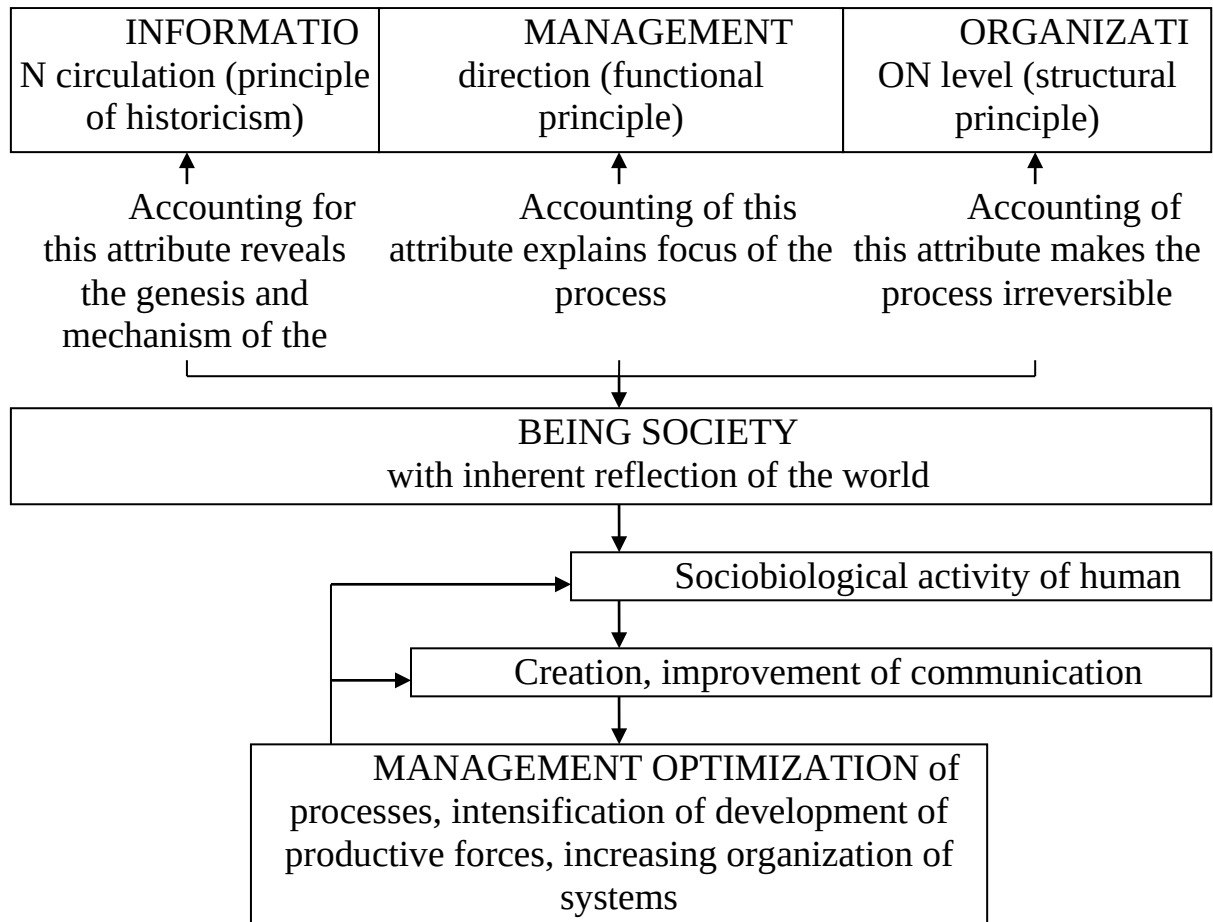


Fig. 2. Attributes of the system-cybernetic approach

Manager job partially ceases to be a hired job: manager as a tenant works in the market for himself. Partial overcoming of hired nature of the work of managers extends to the part of engineering and technical workers, whose work directly depends on the implementation of the most important management decisions for benefit of the market and society. Openness of management forces managers to become socially honest. Under conditions of their monopoly position in the market and production, managers could freely manipulate level of earnings determined by the pressure of the employed.

It is referred to “human resources” during talking about labor management in economically developed countries. They are considered systematically: invested capital, material resources and technologies. Effective management today is possible due to highly advanced information technologies. Time factor rationalized the management of the labor market process more than money. Only highly organized and motivated work can produce positive results.

Classic management based on haphazardly staffing structures can only partially meet the needs of the employer, human resource management requests in today’s context with hourly, multifaceted multifactorial changes.

In the personnel management process the employer must develop a strategy and methodology based on the management of the information flow of case

management, implementation of software in specific conditions. Aim of planning analysis should be balancing of labor market needs (as well as markets for goods, services, finance, and so on) and available resources. Appropriate programs will allow synchronizing execution of planned work and actual activities at the operational level of management and balancing of each resource power and especially personnel.

Each employee is very important for enterprise. So, the modern employer give an important role to professional recruitment, organization of work accounting, promotion of work, methods and standards of remuneration, formal and informal communications together with plays an important role in labor relations in the development of personnel management strategy. Such system should flexibly promote structuring without compromising integrity, be reliable, capable of recovering from organizational and technological failures, and provide effective protection against unauthorized access to data (at the expense of salary, personnel accounting, staffing).

Share of personnel unit, which is not mentioned in practically any advertising brochure of a trade or industrial enterprise remains in shadows with its internal concerns (including work with coordination and personnel monitoring).

Participating in nationwide advertising campaigns, opportunities for local press, radio and television should be done in addition to targeting advertising. Regional labor markets should be constantly monitored. Personnel policy is same as construction of a house: “stronger foundation lead to longer life-time of a house”.

Reasons for sharpening of regional management problems are: first of all in unilateral improvement of economic base of vulnerable industrial enterprises, created as links of large technological complexes with one consumer of their products - the state; second – in deformations of socio-demographic structure (former planning of the deployment of productive forces led to economic base with low-elastic resource - staff of high-tech industries in high-industrial areas); third - low level of urban infrastructure (mismatch in the location (quantity) and needs (quality) of social and living environment).

In order to enhance social status of pro-employment problems it is advisable to bring the Constitution of Ukraine into line with international perceptions of socio-economic human rights and to take into account many ILO documents, in particular, Convention No. 122 (1966). It is necessary to substantially update and supplement the by-law regulatory framework with extension and specification of measures of responsibility of the state and district governments, state budget and relevant official agencies.

Organizational and governance mechanism should consist of the following elements:

- 1) management structure and coordination system of formation of economic agents and their implementation in the labor market;
- 2) legal regulation of interaction of labor market actors;

3) forms of their activity in process of interaction at each stage of extracorporeal communication;

4) forms and methods of action (indirect or direct) of state, sectoral (economic), territorial bodies of management for the activity of enterprises, organizations, institutions;

5) system of information support, study and forecasting of demand for economic agents.

Different elements of each control subsystem are interconnected. They represent a single reproduction process. Deviations in this or that direction reflect inconsistencies caused by developments in managing development mechanism of the region and labor resources in system of relations arising from interests of individual, concerning the formation, distribution and use of economic agents of the labor market. Absence of proper planning for economic agents formation, hopeful and insufficiently focused economic levers and incentives lead to inflexibility of the organizational structure of government, bureaucratization of the institutional layer of the labor market.

Economic and organizational methods of market management should be flexible taking into account constantly changing conditions and economic experiments according to scientific recommendations. They depend on forecasted reality and objective trends of development taking into account current situation in the market space.

The basic (hardly to realize in Ukraine) requirements for exit from the labor crisis [44, 95, 100, 107, 110, 142]:

a) formation of an efficient system of lifelong learning in accordance with technological developments and market economy; i.e. presence of economic agents of powerful and constantly qualitatively increasing level of qualification in the labor market;

b) possibility to form “middle class”;

c) establishment of inter-regional relations on employment issues, gradual establishment of unified information systems and distribution of labor resources;

d) removal of restrictions on registration and departure abroad; promotion of geographic mobility through creation of job market and housing market, promotion of professional mobility through facilitating retraining;

e) expanding of workers freedom to choose their place of residence, profession, nature of work and so on;

e) development of a long-term national policy of Ukraine in the field of migration of specialists and scientists, protection of priority spheres of national science, creation of adequate conditions in Ukrainian labor market to minimize loss of production from expatriation of specialists abroad, promotion of export of low-skilled labor;

g) strict compliance with applicable legislation and creation of comprehensive legal framework for normal functioning of the labor market; enhancing role of employment contracts in regulating working conditions and pay;

h) promotion of “love for work”, increasing of professionalism and effective career;

i) formation of social protection system for people leaving for work abroad, a mechanism for managing of departure processes.

Experience of Ukrainians working in industrialized countries contributes to improving their skills, enhancing their well-being and their families living in Ukraine, introducing advanced technologies at home, creating joint ventures, developing business and entrepreneurship.

Conclusions. It is proved that an important factor in the formation of market mechanism for regulating employment is problem of management link. First of all, it concerns mechanism of cooperation between regional, local and sectoral governing bodies. Priority task of regional link of management system of labor resources and employment of population is to ensure reliable functioning of district and city systems, inter-district accounting and regulation of employment and to provide economic conditions the redistribution of labor in order to increase its efficiency and prevent it.

District, city level are more effective in solving of the following tasks: planning of labor resources and forecasting labor reproduction dynamics; personal accounting of unemployed able-bodied population and movement of labor resources, creation of automated information banks for unemployed, vacant and created jobs; vocational guidance of population, vocational training of young people in educational establishments of different types, retraining of dismissed workers; accounting, certification and rationalization of jobs; organization of consultations and informing of population on employment in the area, city and with departure to work in another place; creation of organizational and economic conditions for development of small business, individual labor activity, improvement and expansion of use of flexible and new types of employment.

Література:

1. Батченко, Л. В. Ринок праці в Україні: стан і перспективи розвитку [Текст] / Л. В. Батченко, М. М. Деліні // Актуал. пробл. економіки. – 2011. – № 6. – С. 157-163.
2. Безтелесна, Л. І. Ринок праці [Текст]: навч. посіб. / Л. І. Безтелесна, Г. М. Юрчик; Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. – Рівне: НУВГП, 2012. – 269 с/
3. Бражко, О.В. Сучасний стан розвитку ринку праці на регіональному рівні [Текст] / О.В. Бражко // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. – 2008. – № 4. – С. 47-53/
4. Васильченко, В. С. Ринок праці: теоретичні основи і державна практика [Текст]: посіб. для працівників держ. служби зайнятості / В. С. Васильченко, П. М. Василенко. – К., 2000. Ч. 1, 2000. – 318 с.
5. Міненко, В.Л. Держава як суб'єкт регіонального ринку праці та зайнятості населення [Текст] / В.Л. Міненко. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – 41 с.
6. Гриньова, Валентина Миколаївна. Ринок праці: теоретико-методологічні засади та напрямки розвитку [Текст] / В. М. Гриньова, В. В. Самойленко; Харківський національний економічний ун-т. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2007. – 168 с.

7. Коваль, С.П. Державне регулювання зайнятості населення на ринку праці України: інвестиційно-регіональні аспекти [Текст] / С.П. Коваль // Проблеми науки. – 2010. – № 10. – С. 15-21.
8. Федоренко, В.Г. Державна служба зайнятості в ринковому вимірі функціональної ефективності [Текст] / В.Г. Федоренко, О.В. Мельник, А.В. Казановський // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 4-6.
9. Онікієнко, Володимир Васильович. Ринок праці та соціальний захист населення України: ретроаналіз, проблеми, шляхи вирішення [Текст]: наук.-аналіт. моногр. / В. В. Онікієнко; Нац. акад. наук України, Ін-т демографії та соціал. дослідж. ім. М. В. Птухи. – К.: Ін-т демографії та соціал. дослідж., 2013. – 454 с.
10. Анішина, Н. Регулювання створення робочих місць у контексті економічної політики України в сучасних умовах [Текст] / Н. Анішина, Т. Тимошек, Д. Верба, М. Москаленко // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 4. – С. 9-15.
11. Ковач В.О. Прогнозування механізму управління ринком праці // Публічне урядування. 2019. №5(20). С.109-122. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-109-122](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-109-122).

References:

1. Batchenko, L. V., Dielini, M. M. (2011). Rynok pratsi v Ukraini: stan i perspektyvy rozvytku [Labor market in Ukraine: the state and prospects of development]. *Aktual. probl. ekonomiky – Actual problems of Economics*, 6, 157-163 [in Ukrainian].
2. Beztelesna, L. I., Yurchyk, H. M. (2012). *Rynok pratsi [Labor Market]*. Rivne: NUVHP [in Ukrainian].
3. Brazhko, O.V. (2008). Suchasnyi stan rozvytku rynku pratsi na rehionalnomu rivni [The current state of development of the labor market at the regional level]. *Derzhava ta rehiony – States and Regions*, 4, 47-53 [in Ukrainian].
4. Vasylchenko, V. S., Vasylenko P. M. (2000). *Rynok pratsi: teoretychni osnovy i derzhavna praktyka [Labor Market: Theoretical Foundations and State Practice]*. (Vols. 1). Kyiv [in Ukrainian].
5. Minenko, V. L. (2001). *Derzhava yak subiekt rehionalnoho rynku pratsi ta zainiatosti naseleennia [The State as a Subject of Regional Labor Market and Employment]*. Kharkiv: UADU KhF [in Ukrainian].
6. Hrynova, V. M., Samoilenko, V. V. (2007). *Rynok pratsi: teoretyko-metodolohychni zasady ta napriamky rozvytku [Labor market: theoretical and methodological foundations and directions of development]*. Kharkiv: VD «INZhEK» [in Ukrainian].
7. Koval, S. P. (2010). Derzhavne rehuliuвання zainiatosti naseleennia na rynku pratsi Ukrainy: investytsiino-rehionalni aspekty [State regulation of employment of the population in the labor market of Ukraine: investment-regional aspects]. *Problemy nauky – Problems of Science*, 10, 15-21 [in Ukrainian].
8. Fedorenko, V. H., Melnyk, O. V., Kazanovskyi, A. V. (2010). Derzhavna sluzhba zainiatosti v rynkovomu vymiri funktsionalnoi efektyvnosti [State Employment Service in the Market Dimension of Functional Efficiency]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 2, 4-6 [in Ukrainian].
9. Onikiienko, V. V. (2013). *Rynok pratsi ta sotsialnyi zakhyst naseleennia Ukrainy: retroanaliz, problemy, shliakhy vyrishennia [Labor market and social protection of the population of Ukraine: retroanalysis, problems, solutions]*. Kyiv: In-t demohrafii ta sotsial. doslidzh [in Ukrainian].
10. Anishyna, N., Tymoshek, T., Verba, D., Moskalenko, M. (2009). Rehuliuвання stvorennia robochykh mist u konteksti ekonomichnoi polityky Ukrainy v suchasnykh umovakh

[Regulation of job creation in the context of economic policy of Ukraine in modern conditions]. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of work*, 4, 9-15 [in Ukrainian].

11. Kovach, V. O. (2019). Prohnozuvannia mekhanizmu upravlinnia rynkom pratsi [Predicting the Mechanism of Labor Market Management]. *Publichne uriaduvannia – Public Governance*, 5(20), 109-122 [in Ukrainian].

УДК: 351

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-131-139](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-131-139)

Кропивницький Віталій Станіславович, кандидат технічних наук, генерал-майор служби цивільного захисту, Начальник, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, вулиця Рибальська, 18, Київ, Kyivs'ka, 01011, +38 (044) 280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0002-3527-7283

Каршиєва Альона Іванівна, докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, 03039, вул. Фрометівська, 2, тел.: +380980595924; e-mail: alena.200kiev@gmail.com.

ORCID: 0000-0001-5544-6796

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕЛЕКТРОННОГО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ГАЛУЗІ СФЕРИ ІНТЕРНЕТ ТА ІТ- ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню електронного вирішення спорів у галузі Інтернет та ІТ-технологій. Розглянуті основні етапи державно-правового врегулювання та правові аспекти щодо доцільності та актуальності упровадження альтернативного механізму врегулювання спорів на прикладі вітчизняних та зарубіжних країн.

Метою статті є огляд та запровадження можливостей державного та юридичного врегулювань онлайн спорів. Проаналізовано державно-правові інструменти на прикладі регламентованої платформи, а, також, підходи до побудови структури законодачої бази на прикладі зарубіжних країн.

Відзначено, що розвиток ринкових механізмів сприяє коригуванню державно-правових та суспільно-правових відносин, які досі залишаються частково нерегульованими. Це відносини, пов'язані із здійсненням онлайн та інтернет-торгівлі, онлайн-ігр, участі у соціальних мережах, передачі прав на програмне забезпечення за допомогою онлайн-сервісів та веб-сайтів.

Акцентовано увагу на тому, що саме завдяки судовій практиці щодо розроблення та застосування методів переговорів та посередництва медіація є дієвим правовим інструментом, який надав більш широкий доступ громадян до правосуддя. Встановлено, що альтернативне вирішення спорів (далі – ADR) успішно використовується у зарубіжних державах, демонструє значні результати під час розв'язання правових спорів та допомагає розвантажити національні суди. ADR є суспільно необхідним інструментом в арсеналі правових засобів призначених для вирішення спорів. Для ефективного використання ADR в Україні необхідно не лише формально запровадити такі способи на законодавчому рівні, а й розуміти їх сутність та

зміст. У зв'язку із цим актуальним видається дослідження кожного елемента ADR.

Ключові слова: медіація, електронне вирішення спорів, інтернет вирішення спорів, онлайн вирішення спорів, альтернативне вирішення спорів.

Kropivnitsky Vitaliy Stanislavovich, Candidate of Science in Technology, Major General of the Civil Protection Service, Head, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 18 Rybalska St., Kyiv, 01011 Kyivs'ka, +38 (044) 280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0002-3527-7283

Karshyieva Alona Ivanivna, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, st. Frometivska, 2, tel .: +380980595924; e-mail: alena.200kiev@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5544-6796

STATE LEGAL ASPECTS OF ELECTRONIC DISPUTE RESOLUTION IN INTERNET AND IT TECHNOLOGIES

Abstract. The scientific article is devoted to the research of electronic dispute resolution in the sphere of Internet and IT technologies. The main stages of the state legal settlement and legal aspects on the example of domestic and foreign countries are considered, with regard to the feasibility and relevance of the implementation of an alternative dispute settlement mechanism.

The purpose of the article is to review and introduce the possibilities of state and legal settlement of online disputes.

It is noted that the development of market mechanisms contributes to the correction of state-legal and social-legal relations, which still remain partially unregulated. These are relationships related to online and online commerce, online gaming, social networking, software rights transfer through online services and websites.

State-law instruments based on the example of a regulated platform are analyzed, as well as approaches to building the structure of the legislative base on the example of foreign countries.

Attention is drawn to the fact that it is through jurisprudence to develop and apply negotiation and mediation techniques that it is an effective legal instrument that gives citizens greater access to justice.

Alternative dispute resolution (hereinafter - ADR) has been found to be used successfully in foreign countries, show significant results in the resolution of legal disputes, and help offload national courts. ADR is a socially necessary tool in the arsenal of litigation tools. For effective use of ADR in Ukraine, it is necessary not only to formally introduce such methods at the legislative level, but also to

understand their essence and content. In this regard, an up-to-date study of each ADR element appears.

Key words: mediation, electronic dispute resolution, Internet dispute resolution, online dispute resolution, alternative dispute resolution.

Постановка проблеми. Суперечки у мережі Інтернет, наразі, є поширеною і актуальною практикою. Це пов'язано з розвитком та необхідністю регулювання специфічних суспільних відносин в інформаційному суспільстві. Державні реформи, зокрема, в судах штовхають сторони до пошуку альтернативних способів вирішення спору і якщо необхідно вирішити спір саме в галузі електронної комерції, необхідні фахівці, знання та інструменти саме з цієї галузі. Для судового процесу потрібно долучати фахівців в галузях ІТ-технологій, так як в обов'язок суддів не входить володіння інформаційними знаннями та навичками і судовий розгляд може перетворитися на суцільну експертизу. Таким чином, сторони ІТ-спорів все частіше почали звертатися безпосередньо до експертів за вирішенням спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти дослідження ІТ-спорів у своїх працях висвітлювали зарубіжні науковці, такі як: С. Миронова, А. Берлінгуер, Т. Гоббс, О. Рамсботам, Т. Вудхаус і Х. Міал, Г. Гегель, Ч. Тейлор, С. Карфантан

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес до розвитку медіації у сфері ІТ-технологій та в мережі Інтернет, вирішення спорів надання послуги ADR (посередництва), роль та місце цих послуг серед державних гарантій та зобов'язань залишаються розкритими недостатньо.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення ролі і місця послуги альтернативного вирішення спорів серед державних гарантій та зобов'язань для громадян.

Виклад основного матеріалу. Паралельно різкому розвитку збільшення числа транскордонних угод, які укладаються через Інтернет, розгортається жваве обговорення питань про активну участь державного врегулювання та правових аспектів електронного вирішення спорів галузі сфери Інтернет та ІТ-технологій. Терміни які використовуються при розгляді проблеми врегулювання спорів в мережі Інтернет, – різносторонні. Наприклад термін «онлайн» врегулювання спорів. Фахівці у галузі ІТ під терміном онлайн (on-line) розуміють безпосереднє «живе» спілкування. Більш широкий загал під цим терміном розуміє розгляд спору в мережі Інтернет, в електронній формі.

У зарубіжній літературі визначень теж багато. Наприклад С. М. Миронова пише, що "...з урахуванням перспективи розвитку, найбільш підходящим для визначення цього явища є використання терміну «Electronic Dispute Resolution» («електронне вирішення спорів»), як більш ширшого у

порівнянні з «Internet Dispute Resolution» («інтернет вирішення спорів») та «Online Dispute Resolution» («онлайн вирішення спорів»)» [1].

Спробуємо розглянути електронне вирішення спорів (ЕВС) саме як альтернативну форму на противагу судовому процесу. Електронна комерція, за своєю правовою природою, є транскордонною. В той час, коли експерти до цього часу визначаються як кваліфікувати міжнародну торгівлю за суб'єктами які є резидентами різних країн, чи за перетином кордону товарами/послугами, чи за тим та іншим. Електронна комерція не знає кордонів з митними процедурами, сприймає будь-якого учасника незважаючи на його юрисдикцію, і керується якоюсь своєю власною правовою системою, яку з часом, можливо, назвуть IT Lex Mercatoria.

Завжди постає питання, яким чином проявить себе іноземний елемент у цих державно-правових відносинах, як будуть (і чи взагалі будуть) застосовуватись колізійні норми при врегулюванні цих відносин. В інтернет просторі кордонів не існує. Однак, суб'єкти відносин знаходяться в різних юрисдикціях і там вони повинні певним чином легалізуватись, сплачувати податки, вимагати від країни захисту врегульовувати спори, звертатися за примусовим виконанням рішень до того, чи іншого, органу, який врегулював цей спір.

Положення діючого законодавства України здебільшого є достатньо негнучкими щодо застосування нетрадиційних способів врегулювання спорів між учасниками правовідносин. Альтернативний спосіб захисту порушеного права можливий лише у господарсько-правових та цивільно-правових відносинах. Але у цей же час, світова практика має досить серйозні напрацювання у даному контексті, які стають частиною національного та міжнародного законодавств.

Поняття альтернативного врегулювання спорів незнайоме державно-правовій системі, адже навіть перелік позасудових способів розгляду та розв'язання суперечок є обмеженим (третейські суди, засоби досудового врегулювання тощо). Тому, можуть бути запозичені ті правові концепції, які вже розроблені та діють у інших країнах.

У таких випадках, мова може йти про застосування альтернативних методів вирішення спорів, у тому числі – електронного вирішення спорів, яке для нашої держави є й досі новим методом, хоча активно використовується у сучасній Європі та США.

Термін «альтернативне вирішення спорів» вперше почали використовувати в США для позначення прозорих і неформальних процедур врегулювання конфліктів. Цей метод поширений не лише в правовій науці, а й у законодавстві багатьох країн. Альтернативне вирішення спорів - медіація - ADR, стає все більш вагомим інструментом для вирішення цивільних та торгових спорів не тільки у Європі і США, а й у всьому світі.

Спочатку положення про застосування ADR для вирішення цивільних та торгових спорів були врегульовані в Європейському Союзі (далі – ЄС) на

рівні так званого «м'якого права»: в зелених книгах та рекомендаціях Європейської Комісії (далі – Єврокомісія) [2]. На нашу думку, альтернативне вирішення спорів варто розглядати як вирішення спорів і врегулювання правових конфліктів за допомогою альтернативних (недержавних) форм, що мають забезпечувати швидке й ефективне їх врегулювання за мінімальних затрат сил, часу й коштів зацікавлених осіб. Крім того, розглядаючи способи альтернативного вирішення спорів, можна говорити про більш широке та вузьке (або зовнішнє та внутрішнє), поняття альтернативності. Так, у широкому розумінні альтернативність означає можливість звернення за вирішенням спору, або до органу державної влади (суду), або вирішити спір за допомогою одного зі способів альтернативного вирішення спорів; а у вузькому розумінні – це можливість обирати серед кількох способів альтернативного вирішення спорів усередині самої системи.

В іноземній і вітчизняній науці немає єдиного підходу як до поняття «альтернативне вирішення спорів», так і до його змісту. Весь спектр уявлень про сутність поняття можна умовно звести до трьох категорій: до першої – це приватна система, яка виникла на протигагу публічному порядку вирішення спорів, тому до альтернативних відносять всі позасудові процедури врегулювання спору, тобто арбітраж, посередництво, міні-суд і т. ін. Відповідно до розуміння альтернативного вирішення спорів, до другої групи – всі способи вирішення приватно-правових спорів поділяються на чотири основні категорії: переговори між сторонами, медіація (посередництво), арбітраж, судове провадження. При цьому, до альтернативних способів вирішення спорів належить лише друга категорія, тобто медіація. Ці ознаки притаманні також вирішенню спорів онлайн (тобто у мережі Інтернет).

Третя категорія до оцінювання термінів «альтернативні» полягає в тому, що це поняття охоплює такі механізми врегулювання спору, які можуть застосовуватися окремо, або в різноманітних комбінаціях між собою (наприклад, методи переговорів і посередництва можуть застосовуватись окремо, або разом, утворюючи новий метод – переговори-посередництво). Альтернатива, в такому разі, означає вибір можливих варіантів серед альтернативних способів вирішення спорів, а не вибір між цими методами і судовим розглядом.

Одним з яскравих різновидів альтернативного вирішення спорів є ЕВС. Це сукупність методів врегулювання спорів (конфліктів) із застосуванням Інтернет – технологій. ЕВС можна також визначити як розробку програм і обчислювальних мереж для вирішення спорів за допомогою методів альтернативного вирішення спорів. За думкою окремих правознавців, альтернативні засоби врегулювання спорів та ЕВС набувають популярності через три характеристики самої мережі Інтернет:

- 1 - низький бар'єр для вступу будь-яких осіб у правовідносини у мережі Інтернет;
- 2 - географічна відкритість електронної комерції;

З - Інтернет є глобальною системою – у правовідносини можуть вступати будь-які особи, без обмеження територією певної держави.

Це визначає, що суб'єктами правовідносин стають особи, які у звичайних умовах (при здійсненні операцій не в мережі Інтернет) мали б виконати певні формальності для цього (реєструватись у якості суб'єкта господарювання, оформляти дозволи тощо), та мали б певні юрисдикційні обмеження для таких операцій. В той же час, при здійсненні операцій в мережі Інтернет, такі обмеження відсутні. Саме тому ЕВС може визначатись як певний універсальний інструмент, доступний максимально широкому колу осіб, незалежно від їх правового статусу та юрисдикції. Найбільш випробований як засіб електронного вирішення спорів визнаний в США, де процедура електронного вирішення спорів у США застосовуються з 1996 року, особливо у врегулюванні суперечок з приводу розподілу доменних імен.

Стрімкий розвиток електронного вирішення спорів призвів до закріплення певних засад онлайн-врегулювання спорів на законодавчому рівні в США та ЄС. У США в 2001 році набув чинності Єдиний закон про медіацію (UniformMediationAct) [3], який за фактом об'єднав 2,500 різних законів, що регулювали процедури медіації у різних штатах.

Однак, більший інтерес становить європейський досвід впровадження електронного та альтернативного вирішень спорів. З 1998 до 2009 року було прийнято цілий ряд документів, більшість з яких застосовувалися саме до альтернативного розгляду справ та медіації, а деякі стосувалися електронного (онлайн, як вказується у назвах) розгляду, зокрема: Рекомендація Єврокомісії «Про принципи, що застосовуються до органів, які відповідальні за позасудове врегулювання спорів за участю споживачів» від 30.03.1998 р. [4]. Зелена книга «Про альтернативний розгляд спорів в цивільному та торговому праві» від 19.04.2002 р. [5]. Європейський кодекс поведінки для медіаторів від 02.06.2004 р. [6]. Регламент ЄС «Про врегулювання спорів за участю споживачів онлайн» [7].

Далі, з метою прискорення та спрощення розгляду спорів за участю споживачів у травні 2013 р. було прийнято два документи: Директива No 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про альтернативне вирішення спорів за участю споживачів» (далі – Директива No 2013/11/ ЄС) [8] та Регламент No 524/2013 Європейського парламенту та Ради ЄС «Про врегулювання спорів за участю споживачів онлайн» (далі – Регламент No 524/2013) [9]

Директива No2013/11/ЄС складається з п'яти глав:

- 1) Загальні положення;
- 2) Доступ до інформації та вимоги, які висуваються до процедури ADR та до установ, які здійснюють процедури ADR;
- 3) Інформація про співробітництво;
- 4) Роль компетентних органів та Єврокомісії;

5) Заключні положення.

Регламент № 524/2013 врегулювання спорів за участю споживачів онлайн було опубліковано 08.07.2013 р., проте його положення вступили в силу в державах – членах ЄС тільки 09.01.2016 р. Регламент № 524/2013 складається з трьох глав:

- 1) Загальні положення;
- 2) Платформа ОДР;
- 3) Прикінцеві положення.

В ст. 1 Регламенту No 524/2013 визначається його мета: шляхом досягнення високого рівня захисту прав споживачів, внести свій вклад до належного функціонування ринку ЄС шляхом створення Європейської платформи онлайн розгляду спорів (ODR platform). Положення Регламенту No524/2013 передбачає також сприяння державам – членам ЄС у створенні прозорості та ефективної системи альтернативного вирішення спорів між споживачами та онлайн – продавцями.

Особлива ст. 5 Регламенту № 524/2013, в якій передбачено основні положення та принципи створення та функціонування платформи ODR. Фактично платформа буде судовим майданчиком з функціями заповнення бланку скарг, інформування сторін, визначення арбітра, розгляду спору. Італійський дослідник Е. Сільвестрі писав, що з 2011 р. європейці повинні дивитися на медіацію як на існуючу особливість Європейського Союзу в сфері методів вирішення спорів. Застосування в практику нового способу вирішення спорів за участю громадян – споживачів в ЄС – онлайн вирішення спорів на спеціальному веб-сайті ODR – заслуговує самої пильної уваги та вивчення, оскільки відкриває нові можливості правосуддя [10].

Висновки. На сьогодні електронний розгляд спорів стане для України тим яскравим інструментом, який завершить державну судову реформу. Звичайно, що усі спори, які вирішуються в судах та позасудових органах, неможливо буде перевести в електронний вигляд. Більшість категорій справ будуть потребувати традиційного судового розгляду. Однак, для початку, можливо виділити та законодавчо закріпити певну категорію справ, які підлягають розгляду шляхом електронного вирішення спору. Створити належним чином державно-правові інструменти на прикладі регламентованої платформи (щось на зразок вище зазначеної платформи ODR) і так далі... Можлива імплементація у практику вже існуючого законодавства Європейського Союзу.

Література:

1. Миронова С. Н. Использование возможностей сети интернет при разрешении гражданско-правовых споров / С. Н. Миронова. – М.: Wolters Kluwer, 2016. – 256 с.
2. Берлингуэр Альдо. «Мягкое право» против «жесткого права» в Европейском Союзе // Современное право. – 2018. – № 12. – С. 119.
3. Uniform Mediation Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uniformlaws.org/shared/docs/mediation/uma_final_03.pdf

4. European Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out- of-court settlement of consumer dispute // Official Journal of the European Union. L115/31. 17.04.1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/con-sumers/protection_of_consumers/l32031_en.htm
5. Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law. Brussels. 19.04.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com2002_green_paper_on_alternative_dispute_resolution.pdf
6. European Code of Conduct for Mediators. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes (Regulation on consumer ODR). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm
8. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:EN:P DF>
9. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:00 12:EN:P DF>
10. Онлайн-разрешение споров с участием потребителей в Европейском Союзе: документы 2017 года / Е. П. Ермакова, Н. В. Ивановская // Современное право. – 2018. – No 8. – С. 128–132.

References:

1. Mironova, S. N. (2016). *Ispolzovanie vozmozhnostey seti internet pri razreshenii grazhdansko-pravovykh sporov [Using the capabilities of the Internet for the resolution of civil disputes]*. Moscow: Wolters Kluwer [in Russian].
2. Berlinguer, A. (2018). «Myagkoe pravo» protiv «zhestkogo prava» v Evropeyskom Soyuze [“Soft law” versus “hard law” in the European Union]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 12, 119-125 [in Russian].
3. Uniform Mediation Act. (n.d.). www.uniformlaws.org. Retrieved from http://www.uniformlaws.org/shared/docs/mediation/uma_final_03.pdf [in English].
4. European Commission Recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out- of-court settlement of consumer dispute (1998). *Official Journal of the European Union*, L115/31. Retrieved from http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/protection_of_consumers/l32031_en.htm [in English].
5. Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law. (2012). www.abgs.gov.tr. Retrieved from http://www.abgs.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com2002_green_paper_on_alternative_dispute_resolution.pdf [in English].
6. European Code of Conduct for Mediators. (n.d.). ec.europa.eu. Retrieved from https://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf [in English].
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes (Regulation on consumer ODR). (n.d.). ec.europa.eu.

(n.d.). Retrieved from http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm [in English].

8. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR). (n.d.). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0063:0079:EN:PDF> [in English].

9. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). (n.d.). *eur-lex.europa.eu*. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:165:0001:0012:EN:PDF> [in English].

10. Ermakova, E. P., Ivanovskaya, N. V. (2018). Onlayn-razreshenie sporov s uchastiem potrebiteley v Evropeyskom Soyuze: dokumenty 2017 goda [Online dispute resolution with consumer participation in the European Union: 2017 documents]. *Sovremennoe parvo – Modern Law*, 8, 128-132 [in English].

УДК: 351

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-140-152](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-140-152)

Мурашко Віталій Сергійович, старший викладач кафедри публічного адміністрування, аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 063 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-8668-2043

СУЧАСНІ ПРОЦЕСИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ЄС

Анотація: Обґрунтовано, що, сьогодні, цивільні та військові аналітики зацікавлені в тому, щоб здобути сучасні знання з питань трансформації викликів та загроз національній безпеці країн-членів ЄС, при чому не лише з питань військової й державної безпеки, а й практично безпеки всіх сфер людської життєдіяльності. Визначено, що Європейський Союз, на відміну від Північноатлантичного альянсу, не є військово-політичною організацією і ніколи не мав наміру стати нею, але, з самого початку свого існування, держави-члени Європейського Союзу усвідомлювали наскільки важливим елементом соціально-економічних і політичних відносин є безпека для процвітання та свободи демократичного суспільства, економічної інтернаціоналізації, розвитку науки, медицини, промисловості.

Зазначено на особливій небезпеці гібридних війн, що полягає у тому, що ворог поводить себе надзвичайно хитро та підступно, роблячи часто себе другом. Тому, у сучасному світі руйнівні наслідки гібридної війни не можна не дооцінювати, що саме по собі, також, є викликом сучасній демократії, збереженню суверенітету держави та розвитку громадянського суспільства.

Доведено, що особлива увага у Європейському Союзі, також, приділяється розвитку можливостей швидкого реагування на екологічні та енергетичні проблеми, кіберзлочинність, посилення міжетнічних, міжконфесійних та інших конфліктів шляхом усунення процедурних, фінансових та політичних факторів, що перешкоджають розгортанню бойових дій, ускладнюють формування військ та знижують ефективність військових операцій у рамках спільної політики безпеки та оборони.

Профілактику виникненню конфліктам пропонується реалізовувати шляхом розробки, адекватного сучасним реаліям, механізму раннього виявлення загроз європейській системі безпеки для своєчасного реагування на них. Як показав досвід російської агресії проти України, Європейський Союз, тривалий час, не отримував належних сигналів від Києва про загрозу європейській безпеці, що надходить зі Сходу. Появі такого механізму має передувати формування загального центру збору, аналізу та координації інформації для забезпечення національних пріоритетів розвитку безпеки

держав. Подібний механізм вже існує в Агенції FRONTEX, але лише на рівні охорони громадського порядку і державного кордону.

Ключові слова: національна безпека, виклики та загрози національній безпеці, державний кордон, кіберзлочинність, посилення міжетнічних, міжконфесійних та інших конфліктів.

Murashko Vitaliy Sergeevich, Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, st. Frometovskaya, 2, tel.: 063 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com.

ORCID: 0000-0002-8668-2043

CURRENT PROCESSES OF TRANSFORMATION OF CHALLENGES AND THREATS TO THE NATIONAL SECURITY OF EU MEMBER STATES

Abstract: It is substantiated that, today, civil and military analysts are interested in acquiring up-to-date knowledge on the transformation of challenges and threats to the national security of EU Member States, with not only military and national security issues but also virtually all spheres of human life. It is determined that the European Union, unlike the North Atlantic Alliance, is not a military and political organization and never intended to become one, but from the very beginning of its existence, the Member States of the European Union were aware of how important a component of socio-economic and political relations is. security for the prosperity and freedom of a democratic society, economic internationalization, the development of science, medicine, industry.

There is a particular danger of hybrid wars, which is that the enemy behaves extremely cunningly and cunningly, often making himself a friend. Therefore, in today's world, the devastating effects of hybrid warfare cannot be overstated, which in itself is also a challenge to modern democracy, the preservation of state sovereignty and the development of civil society.

It is proved that special attention in the European Union is also paid to the development of rapid response to environmental and energy problems, cybercrime, intensification of interethnic, interfaith and other conflicts by eliminating procedural, financial and political factors that hamper the deployment of fighting, reduce the effectiveness of military operations under a common security and defense policy.

Conflict prevention is proposed to be implemented through the development of a mechanism for early detection of threats to the European security system in order to respond to modern realities. As the experience of Russian aggression against Ukraine has shown, the European Union, for a long time, did not receive proper signals from Kiev about the threat to European security coming from the East. The emergence of such a mechanism should be preceded by the formation of

a common center for the collection, analysis and coordination of information to ensure national priorities for the development of the security of states. A similar mechanism already exists in the FRONTEX Agency, but only at the level of public order and the state border.

Keywords: national security, challenges and threats to national security, state border, cybercrime, intensification of interethnic, interfaith and other conflicts.

Постановка проблеми. Сьогодні, Європейський Союз є потужним «гравцем» на арені міжнародної політики, що є одним з найпомітніших феноменів світового розвитку. Одним із найважливіших напрямів співробітництва між країнами Європейського Союзу є створення спільної зовнішньої та безпекової політик, які спрямовані на вирішення військових конфліктів та досягнення взаєморозуміння між ворогуючими сторонами [1, с. 30].

Європейська система безпеки і оборони зіткнулася з новими небезпечними викликами, які загрожують їй як ззовні, у вигляді агресивних дій однієї сторони проти іншої, так і із середини – прояви тероризму, радикалізму, масштабні насильницькі дії, нелегальна міграція тощо. Поширення терористичних проявів та масштабність їхніх руйнівних наслідків в Європі змусили ключові міжнародні організації у європейському просторі – Європейський Союз, Північноатлантичний альянс і Організацію з безпеки і співробітництва в Європі переосмислити свої підходи до забезпечення безпеки та стабільності, що, в свою чергу, актуалізувало проблеми національної безпеки у міжнародному масштабі [2].

За останні роки, з'явилося багато нових публікацій з питань розвитку європейської політики у галузі безпеки і оборони, в контексті процесів глобалізації в їх тісному взаємозв'язку.

Однак, цивільні та військові аналітики зацікавлені в тому, щоб здобути сучасні знання з даного питання, при чому не лише з питань військової й державної безпеки, а й практично безпеки всіх сфер людської життєдіяльності. Європейський Союз, на відміну від Північноатлантичного альянсу, не є військово-політичною організацією і ніколи не мав наміру стати нею, але, з самого початку свого існування, держави-члени Європейського Союзу усвідомлювали наскільки важливим елементом соціально-економічних і політичних відносин є безпека для процвітання та свободи демократичного суспільства, економічної інтернаціоналізації, розвитку науки, медицини, промисловості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед експертів, дослідження яких висвітлюють питання інституту національної держави, суверенітету й національної безпеки країн-членів ЄС, можна відзначити таких науковців, як: Б. Бальцерович [3], Р. Кужняр [4], А. Мартинов [5], І. Резстак [6], С. Фоменко [7], В. Шатун [8]. На основі опрацювання праць зазначених вчених на цю тему, можна резюмувати, що більшість із них

недостатньо висвітлюють питання фактичної парадигми розвитку системи державно-правового регулювання у сфері безпеки та оборони у Європейському Союзі, у контексті формування архітектури сучасної системи забезпечення європейської безпеки.

Здебільшого, вчені приділяють пильну увагу регуляторним аспектам здійснення спільної європейської політики у галузі безпеки та оборони [9, с.31]. З огляду на викладене, було б доцільно розглянути деякі теоретико-методологічні підходи до аналізу процесу трансформації викликів та загроз національній безпеці держав-членів ЄС, що наповнюється новим змістом, адже змінюється їх парадигма.

Мета статті. Метою цієї статті є розкриття особливостей процесів трансформації викликів та загроз національній безпеці країн-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Трансформація – це складний процес, який характеризує зміни, що відбуваються у політичній, економічній, соціальній, правовій, культурній та інших сферах сучасних держав. Важливою особливістю процесу трансформації є його результат, який відображається у структурному перетворенні систем різного масштабу, глибини, спрямованості, спричиненою внутрішніми, або зовнішніми, факторами, у різних типах демократичних режимів. Тому можна констатувати, що терміном «трансформація» називають лише ті процеси, які пов'язані зі структурними та іншими змінами та спричиняють появу принципово нових ознак та елементів об'єкта, що трансформується, а, також, із впровадженням нових моделей та механізмів, призначених для підвищення ефективності роботи системи, в цілому, та способів її забезпечення, зокрема.

Трансформація викликів та загроз національній безпеці є складним і багато в чому кризовим процесом. З одного боку, вона призводить до серйозних структурних змін у політичній системі, які, у свою чергу, мають як позитивний, так і негативний впливи на систему безпеки як для людини, так і для суспільства й держави, в цілому. З іншого боку, така трансформація тісно взаємопов'язана з іншими змінами сутності певних явищ, або змінами характеру відносин між іншими суб'єктами безпеки [10, с. 87-88].

Ризики в економічній сфері та посилення євроскептицизму вважаються традиційними для функціонування країн Європейського Союзу. Однак, процес подолання загроз національній безпеці сучасних держав Європейського Союзу, у найближчій та середньостроковій перспективах, супроводжується міграційними проблемами, проблемами гібридного впливу та іншими викликами, які не були настільки актуальними кілька років тому.

Тому, вважаю за доцільне системно проаналізувати ключові поточні і стратегічні виклики та загрози національній безпеці країнам Європейського Союзу, а саме розглянути взаємозалежність економічних, безпекових (гібридність сучасних конфліктів та тероризму), інституційних, соціальних та інших внутрішніх та зовнішніх проблем, які можуть вплинути на ефективне регулювання, запобігання, усунення та ліквідацію зовнішніх і внутрішніх

загроз по відношенню до тих, чи інших об'єктів безпеки у Європейському Союзі [11, с.20].

Відносини Європейського Союзу з різними країнами світу, впродовж свого розвитку, набували різного формату. Геополітична ситуація різних організацій та європейська система безпеки значно змінилися, що, в кінцевому підсумку, призвело до нового економічного стану держав та постановки ними стратегічних цілей та завдань [12, с.26].

Цілком очевидно, що Європа, також, зазнає загроз від викликів її системі безпеки, що потребує вироблення нових стратегій протистояння проблемам, які загрожують національній безпеці в умовах глобалізації. Як писав В. Горбулін у 2017 р., «... уразливість Європи зумовлена її цивілізаційною специфікою: вона звикла грати за правилами, її позиція завжди відкрита, сформована на основі вільного обміну думками і на раціональній аргументації. У цьому сила європейської політики, привабливість європейського дому для багатьох народів, у тому числі для українців» [13., с.47].

Однак, зазначу, що на думку В. Горбуліна, в умовах гібридної, тотальної війни, демократичні процедури, плюралізм, чесна політична конкуренція часто стають слабкою ланкою забезпечення стійкості до загроз у сфері національної безпеки та актуалізують необхідність переосмислення питань, що стосуються теоретичних та практичних аспектів національної безпеки.

Небезпека гібридних війн полягає у тому, що ворог поводить себе надзвичайно хитро та підступно, роблячи часто себе другом. «Ви думаєте, що живете у стані миру, дружби і стратегічного партнерства, а проти вас уже ведуться повномасштабні бойові операції. Ви ніколи не можете бути впевнені, що війна скінчилася, жоден мирний договір, чи угоду про припинення вогню, більше не можна приймати за чисту монету. Агресор буде щиро обурюватися, якщо ви чинитимете спротив, але при цьому вестиме проти вас війну на повне знищення... постраждалі від гібридної агресії неготові визнати, що вони стали жертвами гібридної війни. Масштаб гібридної битви починає усвідомлюватися лише тоді, коли таке розуміння приходить» [13, с. 48]. Тому, у сучасному світі руйнівні наслідки гібридної війни не можна не дооцінювати, що саме по собі, також, є викликом сучасній демократії, збереженню суверенітету держави та розвитку громадянського суспільства.

У документі «Перегляд Європейської політики сусідства», оприлюдненому 18 листопада 2015 р., безпека є пріоритетом: «новий фокус на безпеці відкриє широкий спектр нових сфер співпраці в рамках Європейської політики сусідства» [14].

Однак, цей документ не забезпечує гарантії безпеки сусідніх країн. Задекларована ним політика спрямована на стабілізацію ситуації Європейського Союзу з країнами з найближчого оточення, що, тим самим, повинно сприяти уникненню загроз, з якими вона стикається. Тому, на мою

думку, основними напрямками співпраці Європейського Союзу із сусідніми країнами мають бути: запобігання конфліктам, захист кордонів, проведення політики антитероризму, радикалізація та протидія організованих злочинності, пошук балансу між демократією, глобалізацією і безпекою, а, також, виявлення особливостей системи забезпечення безпеки у нових геополітичних реаліях.

Профілактику виникненню конфліктам пропонується реалізовувати шляхом розробки, адекватного сучасним реаліям, механізму раннього виявлення загроз європейській системі безпеки для своєчасного реагування на них. Як показав досвід російської агресії проти України, Європейський Союз, тривалий час, не отримував належних сигналів від Києва про загрозу європейській безпеці, що надходить зі Сходу. Появі такого механізму має передувати формування загального центру збору, аналізу та координації інформації для забезпечення національних пріоритетів розвитку безпеки держав. Подібний механізм вже існує в Агенції FRONTEX, але лише на рівні охорони громадського порядку і державного кордону.

Важливість своєчасної та ефективної реакцій на виявлену загрозу неодноразово підтверджувалася, починаючи від війни в Грузії у 2008 році до окупації Криму та виникнення нового конфлікту на Донбасі у 2014 році

Щодо політики з покращення захисту кордонів країн-партнерів Європейського Союзу, що має убезпечити Євросоюз від потоків мігрантів, контрабанди і наркотрафіків на зовнішніх межах країн-сусідів, не допускаючи їх до кордонів ЄС, то вона більш-менш зрозуміла. У цьому напрямі, співпраця розвивається досить добре. Наприклад, Державна прикордонна служба України активно співпрацює з Європейською Агенцією FRONTEX з питань обміну інформацією, спільного аналізу ризиків, участі у спільних операціях, встановлення загального порядку у взаєминах з іноземними державами тощо.

24 листопада 2015 року у Брюсселі було підписано угоду, яка передбачає посилене прикордонне співробітництво між Європейським Союзом, Молдовою та Україною, продовження мандату Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги у Молдові та Україні (EUBAM), а, також, застосування, відповідних для Європейського Союзу, підходів до вирішення прикордонних, митних та податкових питань. Важливість цієї співпраці підкреслюється загрозою Росії використовувати територію Придністров'я для провокаційних та агресивних дій проти України та Молдови.

Для подолання проявів тероризму та радикалізму, Брюссель закликає сусідні країни активізувати свою діяльність у напрямі боротьби з їх фінансуванням, а, також, залученням молоді до організації терористичних і радикальних рухів, нелегальною міграцією та торгівлею зброєю через активне включення до співпраці організацій громадянського суспільства та використання сучасних мереж інформаційно-аналітичного та ресурсного

супроводу національної безпеки, які вже доступні у країнах Європейського Союзу [2].

Враховуючи нові виклики та загрози, у 2015 р., було розпочато створення Глобальної стратегії зовнішньої політики і безпеки Європейського Союзу, а вже у 2016 р. був представлений документ під назвою «Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа» [15; 16].

Глобальна стратегія зовнішньої політики і безпеки Європейського Союзу підкреслює, що у сучасному світі однієї «м'якої» сили недостатньо, необхідно підвищити ефективність Європейського Союзу у сфері безпеки та оборони. Також, нею визначено основні пріоритети забезпечення безпеки: оборона, антитероризм, кібербезпека, енергетика та стратегічні комунікації [17]. Необхідні передумови для реалізації політики безпеки та оборони Європейського Союзу систематизовані на Рис. 1.

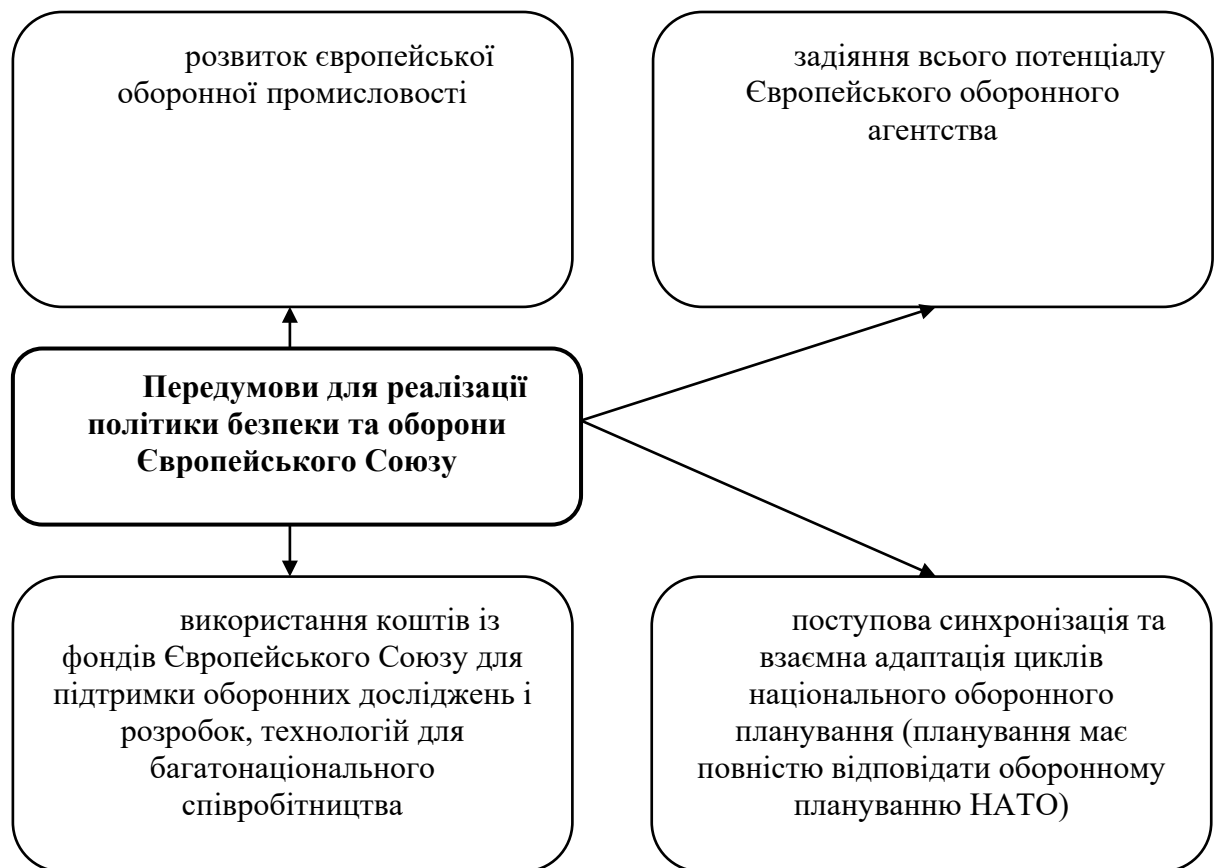


Рис. 1. Передумови для реалізації політики безпеки та оборони Європейського Союзу

У Глобальній стратегії Європейського Союзу чітко окреслені пріоритети зовнішньополітичних дій Європейського Союзу, які графічно переставлені на Рис. 2.

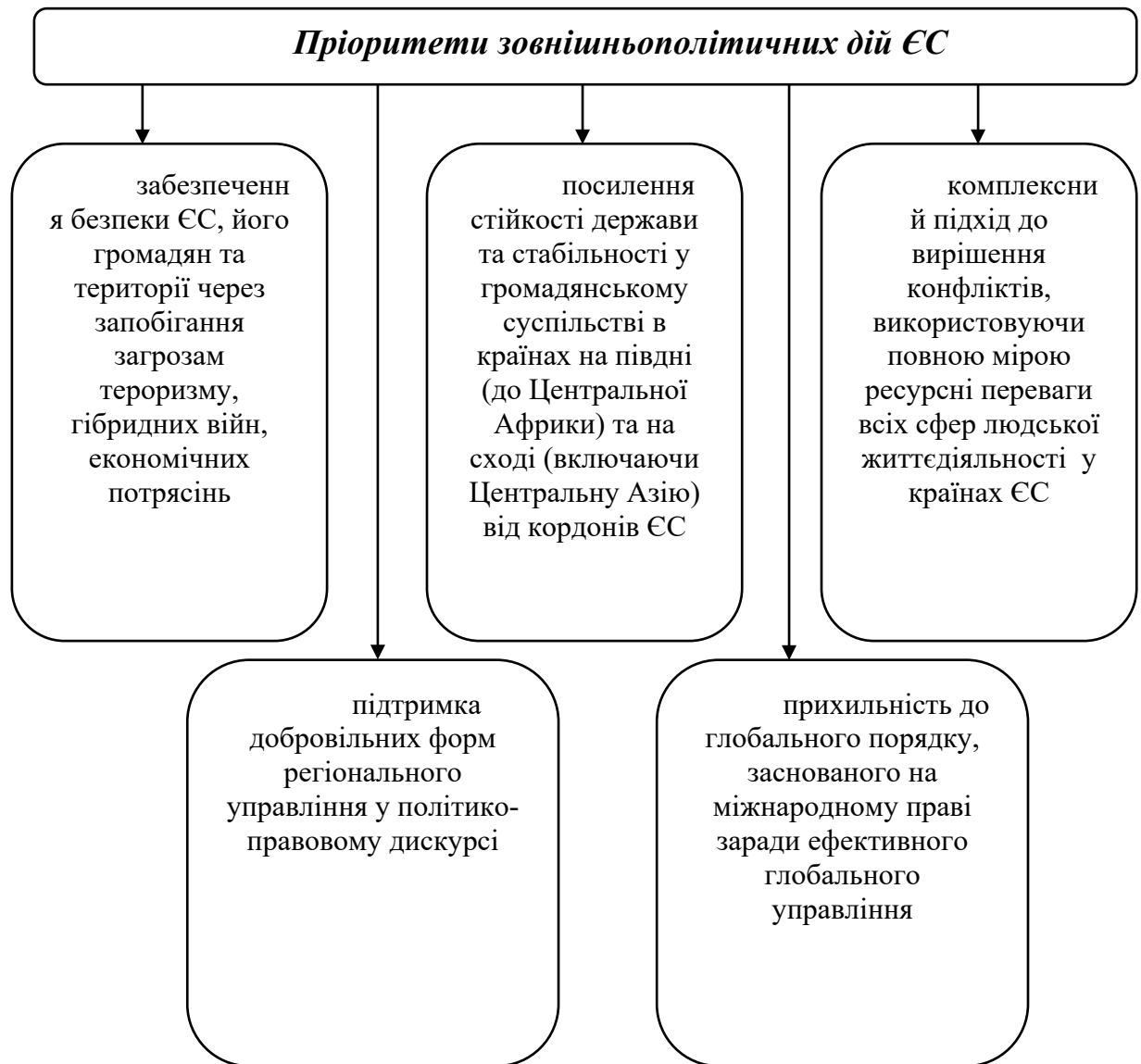


Рис. 2 Пріоритети зовнішньополітичних дій Європейського Союзу

Глобальна стратегія Європейського Союзу, вперше, визначила, що Європейський Союз має «життєві інтереси», але не має «протиріч між національними та європейськими інтересами». До життєвих інтересів Європейського Союзу належать: безпека громадян Європейського Союзу та її територій, добробут населення, демократія, глобальний порядок,

заснований на правилах для стримування балансу організації влади і розвитку суспільства [18, с. 31].

Глобальна стратегія Європейського Союзу, також, розглядає у якості викликів демографічні показники, міграцію, гібридні загрози та неналежний захист зовнішніх кордонів. Європейський Союз вважає, що з такими загрозами та викликами можна впоратися, в першу чергу, військовими засобами. Разом з тим, вважаю, що потрібна комбінація військових, політичних та економічних засобів в їх тісному взаємозв'язку. При цьому, основна сила Європейського Союзу пов'язана з його багатим «арсеналом» інструментів забезпечення цивільної безпеки. Дж. Най розуміє це як здатність міжнародних гравців досягати своїх зовнішньополітичних цілей застосуванням засобів, заснованих не на примусі, а на позитивному прагненні, на цінностях, культурі, надійних інституціях та політиці, які міжнародна спільнота визнає законними та достовірними.

Глобальна стратегія Європейського Союзу поєднує різні зовнішньополітичні погляди всіх держав-членів ЄС в єдиному їхньому баченні щодо зовнішніх пріоритетів розвитку Європейського Союзу і майже усуває розрив між зовнішньою та внутрішньою політиками та безпекою.

Висновки. Отже, резюмуємо, що з метою належного реагування на зовнішні небезпеки та забезпечення цілісності Європи, Глобальна стратегія Європейського Союзу декларує те, що Європейський Союз повинен мати всі необхідні сили реагування – сухопутний, повітряний, космічний та морський транспорти, включаючи стратегічні ресурси. У зв'язку з цим, слід повністю дотримуватися колективного зобов'язання щодо виділення 20% від оборонного бюджету держав-членів ЄС на придбання потрібного озброєння та науково-технічний розвиток вітчизняної державно-політичної науки.

Потужна, інноваційна та конкурентоспроможна європейська оборонна промисловість необхідна для забезпечення стратегічної автономії Європи та проведення надійної спільної політики безпеки та оборони. У Глобальній стратегії Європейського Союзу звертається увага на той факт, що оборонна промисловість може стимулювати економічне зростання та створення нових робочих місць у зв'язку із створенням нових суб'єктів господарювання. Це, безпосередньо, може мати вплив на вирішення сучасних соціальних проблем країн-членів Європейського Союзу. Комплексна європейська оборонна, технологічна та промислова бази вимагають прозорого внутрішнього ринку, а, також, забезпечення участі малих та середніх підприємств у оборонному секторі. Все це, на думку представників Європейського Союзу, може покращити якість інновацій та інвестицій у військові технології майбутнього.

Література:

1. Труш О. О. Історико-правові засади європейської політики безпеки й оборони / О. О. Труш, Є. М. Нікіпелова // Теорія та практика державного управління. -

2016. - Вип. 3. - С. 30-37. - Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/1/05.pdf>

2. Віталій Мартинюк Український незалежний центр Політичних досліджень / ЄВРОПЕЙСЬКА БЕЗПЕКА НА ПОРОЗІ ЗМІН. ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ видання, №16/741,8 грудня 2015 року http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=57:vropeyska-bezpeka-na-poroz-zm-n-visnovki-dlya-ukra-ni&catid=8&Itemid=201&lang=ua

3. Balcerowicz B. (2006), Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych, Warszawa, p. 99.,

4. Kuźnia R. (2005), Polityka i siła, Warszawa, p. 236–237.,

5. Мартинов А. Спільна зовнішня і безпекова політика Європейського Союзу: основні етапи розвитку / А. Мартинов // Європейські історичні студії. - 2015. - № 1. - С. 43-61. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eis_2015_1_6

6. Resztak Ilona KONWENCJE RADY EUROPY O PRZECIWDZIAŁANIU WOBEC ZJAWISKA TERRORYZMU/ Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ Серія юридична Випуск 2 (1), 2012 http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/01_2012/12ridue.pdf

7. Фоменко С. В. Спільна зовнішня і безпекова політика ЄС: від національних інтересів до спільних цінностей / С. В. Фоменко // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. - 2015. - Вип. 1. - С. 224-242. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_19

8. Шатун В. Т. Оборонна і безпекова політика Європейського Союзу: формування та еволюція / В. Т. Шатун // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Політологія. - 2014. - Т. 230, Вип. 218. - С. 60-67. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_230_218_13

9. Юлія Муравська (Якубівська) ПАРАДИГМА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОНИ І БЕЗПЕКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ /АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА № 1 (2017), С. 30-35с.31 <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/24503/1/%D0%9C%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%AE..pdf>

10. О. С. Врадій / Вплив політичної трансформації ЄС на формування стратегічного партнерства з іншими акторами міжнародних відносин / О. С. Врадій // Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 13-14 лютого 2015 р.) / НУ «ОЮА», Одеське відділення Міжнародної асоціації студентів політологічної науки, за заг. ред. Д. В. Яковлева – Одеса : НУ «ОЮА», 2015. – С. 87-90.

11. Дорош Л.Особливості функціонування та виклики розвитку ЄС у близькій перспективі (2017–2018 рр.) / Л. Дорош, О. Івасечко // Humanitarian vision. - 2017. - Vol. 3, Num. 1. - С. 19-24.с.20 - Режим доступу: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/nov/6650/dorosh.pdf>

12. Нікіпелова Є.М. Генеза державної політики національної безпеки в Україні в контексті формування системи колективної безпеки в Європі. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Вип. 2 (37), 2018. С. 26–34. URL: [http://ww.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02\(37\)/6.pdf](http://ww.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/6.pdf).

13. Дем'янчук Ю. На шляху до НАТО: сучасні виклики та перспективи реалізації політики безпеки / Ю. Дем'янчук // Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини. - 2019. - Вип. 46. - С. 37-53. С Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2019_46_6

14. EUROPEAN COMMISSION HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY / JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Review of the European Neighbourhood Policy {SWD(2015) 500 final} http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

15. EU Global Strategy «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe», EUGS http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

16. Капштик О.В. Державні механізми стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України. – Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 “Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку”. – Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 2019. С.197

17. Пошедін О. І. Нове життя Спільної політики безпеки та оборони Європейського Союзу: орієнтири для України / О. І. Пошедін // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. - 2017. - № 2. - С. 48-54. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_2_9

18. Нікіпелова Є.М. Генеза державної політики національної безпеки в Україні в контексті формування системи колективної безпеки в Європі. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. Вип. 2 (37), 2018. С. 26–34. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02\(37\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/6.pdf).

References:

1. Trush, O.O., Nikipielova, Ye.M. (2016). Istoryko-pravovi zasady yevropeiskoi polityky bezpeky y oborony [Historical and Legal Foundations of European Security and Defense Policy]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 3, 30-37. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/1/05.pdf> [in Ukrainian].

2. Martyniuk, V. (2015). Yevropeiska bezpeka na porozh zmin. Vysnovky dlia ukrainy [European security at the threshold of change. Conclusions for Ukraine]. www.ucipr.org.ua. Retrieved from http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=57:vropeyska-bezpeka-na-porozh-zm-n-visnovki-dlya-ukra-ni&catid=8&Itemid=201&lang=ua [in Ukrainian].

3. Balcerowicz, B. (2006). *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*. Warszawa [in Polish].

4. Kuźnia, R. (2005). *Polityka i siła*. Warszawa [in Polish].

5. Martynov, A. (2015). Spilna zovnishnia i bezpekova polityka Yevropeiskoho Soiuzu: osnovni etapy rozvytku [Common Economic and Security Policy of the European Union: Basic Stages of Development]. *Yevropeiski istorychni studii – European Historical Studies*, 1, 43-61. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/eis_2015_1_6 [in Ukrainian].

6. Resztak, I. (2012). Konwencje Rady Europy O Przeciwdziałaniu Wobec Zjawiska Terroryzmu. *Zbirnyk naukovykh prats Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Serii yurydychna – Collection of works of Lviv International Law University. Series: Law*, 2(1). Retrieved from http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsv/01_2012/12ridue.pdf [in Ukrainian].

7. Fomenko, S.V. (2015). Spilna zovnishnia i bezpekova polityka YeS: vid natsionalnykh interesiv do spilnykh tsinnosti [Common economic and security policy of the EU: from national services to common factors]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy – Collection of works of the National*

Academy of Management under the President of Ukraine, 1, 224-242. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_19 [in Ukrainian].

8. Shatun, V.T. (2014). *Oboronna i bezpekova polityka Yevropeiskoho Soiuzu: formuvannia ta evoliutsiia* [Defense and Security Policy of the European Union: Leadership and Evolution]. *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia"]*. Ser. : *Politohiia – Scientific Papers [Peter Mohyla Black Sea University of Kyiv-Mohyla Academy]*. Series: *Politology*, 230(218), 60-67. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2014_230_218_13 [in Ukrainian].

9. Muravska (Yakubivska), Yu. (2017). *Paradyhma rozvytku derzhavno-pravovoho rehuliuвання оборони i bezpeky v yevropeiskomu soiuzi* [Paradigm of Development of State-Legal Regulation of Defense and Security in The European Union]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual Problems of Law*, 1, 30-35. Retrieved from <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/24503/1/%D0%9C%D1%83%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%AE..pdf> [in Ukrainian].

10. Vradii, O.S. (2015). *Vplyv politychnoi transformatsii YeS na formuvannia stratehichnoho partnerstva z inshymy aktoramy mizhnarodnykh vidnosyn* [The Impact of EU Political Transformation on the Formation of Strategic Partnership with Other Actors of International Relations]. D. V. Yakovlev (Eds.). *Liudyna, suspilstvo, polityka: aktualni vyklyky suchasnosti – Man, Society, Politics: Current Challenges of the Present: Proceedings of the Second International Scientific and Practical Conference*. (pp. 87-90). Odesa: NU «OIuA» [in Ukrainian].

11. Dorosh, L., Ivasechko, O. (2017). *Osoblyvosti funktsionuvannia ta vyklyky rozvytku YeS u blyzkyi perspektyvi (2017–2018 rr.)* [Features of functioning and challenges of EU development in the near term (2017–2018)]. *Humanitarian vision*, 3(1), 19-24. Retrieved from <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/nov/6650/dorosh.pdf> [in Ukrainian].

12. Nikipielova, Ye.M. (2018). *Heneza derzhavnoi polityky natsionalnoi bezpeky v Ukraini v konteksti formuvannia systemy kolektyvnoi bezpeky v Yevropi* [The genesis of national security policy in Ukraine in the context of the formation of a collective security system in Europe]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 2(37), 26-34. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02\(37\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/6.pdf) [in Ukrainian].

13. Demianchuk, Yu. (2019). *Na shliakhu do NATO: suchasni vyklyky ta perspektyvy realizatsii polityky bezpeky* [Towards NATO: Current Challenges and Prospects for Security Policy]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya : Mizhnarodni vidnosyny – Visnyk of Lviv National University. Series: International Relations*, 46, 37-53. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2019_46_6 [in Ukrainian].

14. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy*. {SWD(2015) 500 final} (2015). Brussels: European Commission. Retrieved from http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf [in Ukrainian].

15. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (2016). European Union Global Strategy. eeas.europa.eu. Retrieved from http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [in Ukrainian].

16. Kapshtyk, O.V. (2019). *Derzhavni mekhanizmy stratehichnykh komunikatsii u sektori bezpeky i oborony Ukrainy* [State mechanisms of strategic communications in the security and defense sector of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava [in Ukrainian].

17. Poshedin, O.I. (2017). Nove zhyttia Spilnoi polityky bezpeky ta oborony Yevropeiskoho Soiuzu: oriientyry dlia Ukrainy [The New Life of the Common Security and Defense Policy of the European Union: Landmarks for Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seriiia : Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration*, 2, 48-54. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_2_9 [in Ukrainian].

18. Nikipielova, Ye.M. (2018). Heneza derzhavnoi polityky natsionalnoi bezpeky v Ukraini v konteksti formuvannia systemy kolektyvnoi bezpeky v Yevropi [The genesis of national security policy in Ukraine in the context of the formation of a collective security system in Europe]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 2(37), 26-34. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02\(37\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/6.pdf) [in Ukrainian].

УДК 351.88: 327.39

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-153-162](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-153-162)

Резніков Валерій Володимирович, кандидат економічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел. (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3579-3114

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В РІЗНИХ КРАЇНАХ

Анотація. Україна проголосила вступ до ЄС одним зі стратегічних питань зовнішньої політики, однак відносини з Європейським Союзом в цьому питанні поки знаходяться на початковому етапі. Така ситуація склалася, як через повільність реформ в Україні так і через небажання ЄС починати нову хвилю розширення.

Хоча в світі за останні десятиліття багато країн Європи пройшли євроінтеграційний шлях, однак недостатньо фундаментальних, а не фрагментарних досліджень щодо оцінки переваг та ризиків інтеграції, а також аналізу існуючого досвіду. Також недостатньо експертних оцінок щодо впливу різних факторів на конкретні напрями необхідних трансформацій, які мають відбутися в процесі інтеграції України.

Основними завдання, які стоять перед державами та реалізуються в рамках європейської інтеграції є: соціально-економічне посилення країни, як внутрішнє так і по відношенню до третіх країн; зміцнення позицій країни на міжнародно-політичному рівні; внутрішня політична стабільність країни. А головною запорукою успішності реалізації Стратегії інтеграції різних країн до ЄС є перехід від декларування намірів стати повноправним членом ЄС до конкретних дій, які мають бути спрямовані в першу чергу на побудову вільного демократичного суспільства, зменшення ролі держави в управлінні економікою, боротьбу з корупцією та тіньовою економікою.

Узагальнення світового досвіду реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції дозволило виявити методологічні підходи, механізми, інструменти та принципи для використання в українській державноуправлінській практиці. Досвід більшості країн вказує на те, що швидкого та легкого способу вступу до ЄС не існує: це довгий та складний євроінтеграційний шлях. Тому державна політика у сфері європейської інтеграції України має сприяти перетворенням у політичній, правовій, економічній, фінансовій, соціальній, екологічній сферах, що дозволить подолати більшість труднощів на шляху європейської інтеграції і дозволить нашій країні стати невід'ємною частиною оновленої Європи.

Ключові слова: європейська інтеграція, державна політика у сфері європейської інтеграції, механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Ryeznikov Valeriy Volodymyrovych, PhD in Economic Sciences, associate professor, doctoral student of educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, 61024, Kharkiv, Str. Lermontovs'ka, 28, tel.: (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3579-3114

PECULIARITIES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN EUROPEAN INTEGRATION IN DIFFERENT COUNTRIES

Abstract. Ukraine has declared accession to the EU one of the strategic foreign policy issues, but relations with the European Union are still in the initial stage. This is the situation, both because of the slow pace of reforms in Ukraine and because of the reluctance of the EU to start a new wave of expansion.

Although many countries in Europe have gone through the European integration path in the last decades, there is insufficient fundamental rather than fragmented research on the benefits and risks of integration, as well as the analysis of existing experience. There is also insufficient expert judgment on the impact of various factors on the specific directions of the necessary transformations that are to take place in the process of Ukraine's integration.

The main tasks facing states and pursued within the framework of European integration are: socio-economic strengthening of the country, both internally and vis-à-vis third countries; strengthening the country's position at the international political level; internal political stability of the country and so on. The main key to the success of the implementation of the EU Integration Strategy is the transition from declaring intentions to become a full member of the EU to concrete actions, which should be aimed primarily at building a free democratic society, reducing the role of the state in governing the economy, combating corruption and the shadow economy.

Generalization of the world experience in the implementation of state policy in the sphere of European integration made it possible to identify methodological approaches, mechanisms, tools and principles for use in Ukrainian public administration practice. The experience of most countries indicates that there is no quick and easy way to join the EU: it is a long and difficult European integration path. Therefore, the state policy in the sphere of European integration of Ukraine should promote transformation in the political, legal, economic, financial, social, environmental spheres, which will overcome most of the difficulties in the path of European integration and will allow our country to become an integral part of a renewed Europe.

Keywords: European integration, state policy in the sphere of European integration, mechanisms of formation and implementation of state policy in the sphere of European integration.

Постановка проблеми. Україна стала на шлях європейської інтеграції після розпаду Радянського Союзу, зробивши вибір на користь європейських демократичних цінностей та свобод. Європейський вибір України є виваженим та послідовним рішенням, що потребує відповідних зусиль щодо проходження відповідного євроінтеграційного шляху на основі комплексного узагальнення досвіду країн, що вже пройшли або проходять шлях інтеграції в ЄС. Одним із дієвих способів успішної інтеграції нашої держави до Євросоюзу є глибокий аналіз відповідних процесів у тих державах, які вже вступили в цю співдружність або мають статус кандидата на вступ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду особливостей формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в різних країнах світу присвятили свої публікації такі вчені, як Артьомов І., Ващук О., Діус Н., Молдован А., Руденко О., Янчук Л. та інші. Однак чимало питань стосовно напрямів та можливостей адаптації світового досвіду реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення особливостей формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в різних країнах світу, а також можливостей їх імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна проголосила вступ до ЄС одним зі стратегічних питань зовнішньої політики, однак відносини з Європейським Союзом в цьому питанні поки знаходяться на початковому етапі. Така ситуація склалася, як через повільність реформ в Україні так і через небажання ЄС починати нову хвилю розширення.

Хоча в світі за останні десятиліття багато країн Європи пройшли євроінтеграційний шлях, однак недостатньо фундаментальних, а не фрагментарних досліджень щодо оцінки переваг та ризиків інтеграції, а також аналізу існуючого досвіду. Також недостатньо експертних оцінок щодо впливу різних факторів на конкретні напрями необхідних трансформацій, які мають відбутися в процесі інтеграції України.

Дуже корисним для України на її шляху до Європейського Союзу є досвід держав Балтії, набутий ними в процесі європейської інтеграції, адже Україна та країни Балтії мають багато спільних рис, по-перше, їх об'єднує спільне минуле, по-друге, це країни, що на початку 1990-х почали будівництво самостійної та демократичної держави, проголосивши курс на співпрацю з Європейським Союзом.

Отже, пострадянські республіки: Латвія, Литва та Естонія змогли за дуже короткий термін подолати складнощі перехідного періоду, провести реформування економіки, системи управління державою, соціальної сфери

життя та вступити до ЄС. Тому дослідження пройденого реформаційного шляху цих трьох держав має значний практичний інтерес для України.

Країнам Балтії довелося подолати важкий шлях з виконання основних критеріїв членства в Європейському Союзі, хоча вони були досить високими для цих країн того часу. Молодим незалежним країнам довелося адаптувати власне законодавство під норми ЄС, а це 31 розділ, що містять сотні законодавчих актів, які ґрунтуються на «Договорі про заснування Європейської співдружності» та доповненнях до нього, саме цей Договір визначає конкретні напрямки за якими було створено загальноєвропейське законодавство. Країнам Балтії довелося адаптуватися під велику частину усього комплексу європейського законодавства. За цей час докорінні зміни торкнулися економічної, соціальної та політичної сфери життя країн. Зокрема, довелося адаптувати законодавство у сфері вільного руху мешканців країн-членів, товарів, капіталу, а також у сфері конкурентної політики. Єдина сфера де не потребувалася адаптація національного законодавства до норм ЄС – це культура: Євросоюз лише всіляко підтримує та сприяє розвитку культури кожної держави, не потребуючи при цьому створення спільної законодавчої бази [1].

Щоб краще усвідомлювати користь досвіду інтеграції держав Балтії, Ковтун Є. пропонує розглянути процес вступу країн Балтії до ЄС поетапно.

На його думку, першим етапом можна вважати базисний період 1991-1994 рр., коли Латвія, Литва та Естонія проходять шлях від визнання своєї незалежності Євросоюзом до підписання між цими сторонами угод про вільну торгівлю, які стали базисом економічної співпраці між ЄС та державами Балтії, а також запорукою подальшого розвитку відносин між ними. Протягом цього часу розвивається поглиблений економічний діалог між ЄС та Балтійськими державами. В економічному плані країнам довелося пристосовуватися до нових умов, що створювалися через упровадження загальноєвропейського торгового, фінансового та митного законодавства. За таких обставин, ринок країн відкривався для безперешкодного доступу більш конкурентоспроможних товарів з ЄС, але й Латвія, Литва та Естонія також мали змогу просувати свою продукцію на європейські ринки.

Другий етап (1995-1998 рр.) розпочався з підписання договорів про асоційоване членство Латвії, Литви та Естонії. В цей період відносини між Балтійськими республіками і ЄС виходять на якісно новий рівень визначення чітких завдань до подальшої співпраці в руслі інтеграції до Євросоюзу і саме в цей період держави Балтії подають заявки на вступ до ЄС.

Третій етап (1998-2003 рр.) розпочався представленням Рішень ради Європейського Союзу з чіткими вимогами до країн-кандидатів на вступ до ЄС. Протягом цього етапу поглиблюються не тільки економічні зв'язки між ЄС і країнами Балтії, а й співпраця в політичній і соціальній сферах. Також Латвія, Литва та Естонія, отримавши чіткі вимоги від Євросоюзу, починають їх виконувати. Піковою подією етапу можна назвати саміт ЄС в Афінах, під

час якого, 16 квітня 2003 р. були підписані угоди про вступ з десятима країнами: Болгарією, Чехією, Естонією, Угорщиною, Латвією, Литвою, Польщею, Румунією, Словаччиною та Словенією. Остаточною датою вступу країн Балтії до ЄС є 1 травня 2004 р., коли вони разом з сімома іншими державами офіційно набули повноправного членства.

Розширення ЄС, яке відбулося у 2004 р. вплинуло безпосередньо і на Україну, адже в стратегічному плані, розширення ЄС стало важливим чинником подальшої європейської інтеграції нашої країни, за рахунок якої виникли більш широкі можливості розвитку всебічного співробітництва та поглиблення взаємодії між сторонами.

Європейська інтеграція для країн Балтії стала головним фактором, який в значній мірі вплинув на розвиток цих країн, адже шлях до Євросоюзу виступив головним каталізатором проведення реформ та економічного зростання. Хоча на момент вступу до ЄС, економічні показники Латвії, Литви та Естонії були одними з найнижчих серед країн-членів, економіка прибалтійських республік характеризувалася високими темпами зростання, що дозволило їм значно випередити усі колишні радянські республіки. З набуттям повноправного членства в ЄС збільшилася також політична вага цих держав, зріс їхній міжнародний імідж [2].

Цінним джерелом корисного досвіду євроінтеграції для України є відносини з країнами Вишеградської четвірки (В-4), які для нашої країни завжди мали важливе значення, адже три з чотирьох країн цього об'єднання є сусідніми для України державами, а також всі чотири країни стали прикладом успішного набуття членства в Європейському Союзі і можуть надати відповідну авторитетну підтримку для просування євроінтеграційних прагнень України.

Країни Вишеградської угоди – це група з чотирьох країн, до якої увійшли Польща, Словаччина, Чехія й Угорщина, створена в угорському місті Вишеграді у лютому 1991 р. для координації зусиль на шляху вступу до НАТО і ЄС. Країни поставили за мету повну господарську, політичну й юридичну інтеграцію до ЄС і вступ до НАТО. У 1999 р. до НАТО вступили Польща, Угорщина і Чехія; у 2003 р. – Словаччина. 1 травня 2004 р. всі чотири «Вишеградські країни» увійшли до Європейського Союзу [3].

Польща, як і Україна – постсоціалістична держава, що мала приблизно однакові стартові позиції на початку трансформаційних перетворень, досить схожу структуру економіки, подібне складне геополітичне становище і поляризовану політичну систему. Однак Польща, яка ще в 90-х роках минулого століття чітко дотримувалася курсу на євроінтеграцію, досягла значних економічних успіхів у порівнянні з Україною, яка намагалася отримати дивіденди, декларуючи інтеграційні прагнення одночасно в східному і західному напрямках. Незважаючи на наявні проблеми, інтеграція Польщі в ЄС корелює зі значним поліпшенням абсолютної більшості показників соціально-економічного розвитку держави.

Досягти цього прогресу їй вдалося завдяки можливостям і вигодам, наданим Польщі членством в ЄС. Це такі вигоди, як поліпшення бізнес-клімату, зміцнення ринкової економіки, створення ефективної системи захисту прав власності, прямий доступ до фінансових ринків європейських країн, відсутність митних бар'єрів в рамках Європейського Союзу.

До речі, комплекс проблем, з якими зараз стикається Україна, подібний до проблем, які були притаманні Польщі (як, зрештою, й іншим постсоціалістичним державам регіону) перед початком руху в європейському напрямку. До слова, навіть сьогодні в Польщі спалахують скандали щодо різних фінансових афер, зловживань чиновників, нецільового використання бюджетних коштів, ухилення підприємств від сплати податків. Але саме тут членство країни в ЄС відіграє значну конструктивну роль.

Так, Європейський суд активно блокує будь-які спроби органів державної влади спотворити ринковий простір та створити неринкові переваги для окремих суб'єктів. Європейська комісія стежить за ефективністю та обґрунтованістю витрачання значної частини публічних коштів (насамперед, одержуваних Польщею зі структурних фондів ЄС), що автоматично формує антикорупційну культуру у чиновників. Європейські компанії сформували цивілізований діловий клімат, де домінують принципи прозорості, чесної конкуренції та партнерського діалогу з органами державної влади [4].

Вступ іншої країни Вишеградської групи – Словаччини до Євросоюзу стало одним із пріоритетів зовнішньої політики з моменту створення незалежної держави в 1993 р. Головна ідея і сенс інтеграції полягав в тому, що республіка, вступивши в ЄС, стане частиною потужного проекту, який підтримає функціонування демократичних інститутів, верховенство права, сприятиме економічному та соціальному розвитку, дасть імпульс розвитку регіонів, позитивно вплине на підприємницьку сферу і сприятиме поліпшенню стану навколишнього середовища. Для досягнення цієї мети Словаччина реалізувала масштабні економічні та соціальні реформи, взяла на себе зобов'язання, пов'язані з членством в ЄС, а також виконала Копенгагенські критерії [5].

Для створення скоординованої системи роботи словацьких державних органів в умовах інтеграції і подальшого функціонування в рамках об'єднання, державні відомства посилювалися кадровими ресурсами. Потреба в професійних кадрах, які розбиралися в імплементації законодавства, реформування державних і самоврядних органів і могли б здійснити структурні зміни відповідно до вимог ЄС, виникла в Словаччині на початку інтеграції та існує дотепер.

Така підготовка реалізується в таких напрямках:

- створення спеціальних навчальних програм у вищих навчальних закладах з одночасним поглибленим вивченням іноземних мов;

- запозичення досвіду інших держав-членів Євросоюзу через програми стажування та створення спільних робочих груп;
- допомога громадських організацій в розробці та вдосконаленні законодавства;
- стажування словацьких чиновників в структурах ЄС [6].

Вищевказані фактори стали визначальними у питаннях ефективного реформування різних секторів, галузей та сфер суспільного життя в процесі трансформації та європейської інтеграції Словаччини.

Для всебічного аналізу процесу європейської інтеграції Словаччини необхідно також звернути увагу на політичну культуру і підтримку населенням процесу інтеграції.

Загальновідомо, що в демократичному суспільстві неможливо ігнорувати громадську думку. Після закінчення переговорів про вступ Словаччина оголосила про проведення референдуму, під час якого громадяни країни відповідали на питання «Чи згодні ви, щоб Словацька Республіка стала державою-членом Європейського Союзу?». У референдумі взяли участь 52,15% виборців, а за вступ країни в ЄС висловилися 92,46% тих, хто голосував, що підтвердило підтримку словаками європейського вибору [7].

До речі, в Україні, згідно з дослідженням проведеним соціологічною службою Центру Разумкова з 17 по 21 січня 2020 р., якби найближчим часом відбувся референдум з приводу вступу України до ЄС, то майже дві третини (63,3%) усіх опитаних проголосували б за вступ. Проти проголосували б 21,6% респондентів, решта не брали б участь у референдумі або не визначилися з відповіддю. За вступ до ЄС проголосували б абсолютна більшість респондентів у Західному (78,4%), Центральному (68,7%) та Південному (51,5%) регіонах, а також відносна більшість опитаних у Східному регіоні (46,8%) [8].

Отже, на прикладі Польщі та Словаччини можна наочно побачити, які вигоди чекають Україну в разі повноцінної інтеграції в ЄС. В цілому загроза для вітчизняної економіки в європейський вектор інтеграції чимало, але і потенційні вигоди дуже привабливі. Домогтися успіхів у цьому напрямку можна при наявності політичної волі керівництва країни довести це рух до повноцінної інтеграції в ЄС.

Слід зазначити, що держави В-4 надають відчутну політичну підтримку євроінтеграційному курсу нашої держави в рамках так званої «групи друзів» України в ЄС, під час головування в Євросоюзі, офіційно підтримуючи План дій Україна – ЄС. Одночасно співпраця ведеться у різних формах: зміцнення міжурядових контактів, урізноманітнення заходів у форматі «В-4 + Україна» у політико-безпековій, військовій, енергетичній, соціокультурній сферах, а також на регіональному рівні [9].

В цілому, експерти, опитані в Польщі, Чехії і Словаччини, вважають, що курс на євроінтеграцію мав важливе значення в здійсненні внутрішніх реформ у цих країнах. Більшість словацьких експертів переконана, що роль

європейської інтеграції була вирішальною для внутрішніх трансформацій. Експерти в Польщі і Чехії розділилися на дві групи – одна вважає, що євроінтеграційний курс зіграв ключову роль для внутрішніх реформ, інша – окреслює цю роль як важливу, однак не визначальну [10].

Таким чином, співпраця між Україною та Вишеградською четвіркою є ефективною та перспективною, здебільшого в плані отримання стимулів та відповідної допомоги Україні на шляху інтеграції до Європейського Союзу.

Отже, світовий досвід свідчить, що основними завдання, які стоять перед державами та реалізуються в рамках європейської інтеграції є: соціально-економічне посилення країни, як внутрішнє так і по відношенню до третіх країн; зміцнення позицій країни на міжнародно-політичному рівні; внутрішня політична стабільність країни тощо. А головною запорукою успішності реалізації Стратегії інтеграції різних країн до ЄС є перехід від декларування намірів стати повноправним членом ЄС до конкретних дій, які мають бути спрямовані в першу чергу на побудову вільного демократичного суспільства, зменшення ролі держави в управлінні економікою, боротьбу з корупцією та тіньовою економікою.

Тому Україні доцільно розвивати двостороннє співробітництво з країнами, які успішно пройшли чи проходять шлях європейської інтеграції. Є потреба в активізації діалогу та визначення перспективних сфер співробітництва, зокрема з вивчення євроінтеграційного досвіду, в тому числі щодо адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

На наш погляд, ефективним діалогом може стати підписання з цими країнами Меморандумів про співпрацю в галузі європейської інтеграції. Меморандум допоможе визначити сфери, які потребують підтримки в період проведення Україною важливих для європейської інтеграції судових, адміністративних, інституційних та інших реформ. Крім того, добросусідські відносини, закріплені Меморандумом, є гарантом довгострокової безпеки і стабільності в регіоні, важливим елементом європейської інтеграції. Серед держав-членів ЄС Україні потрібно поглиблювати співпрацю з державами, які мали схожі проблеми на шляху до євроінтеграції, особливо з країнами колишнього соціалістичного табору, які з Україною знаходились майже в тотожних соціально-економічних умовах розвитку на початку євроінтеграції.

Висновки. Отже, узагальнення світового досвіду реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції дозволило виявити методичні підходи, механізми, інструменти та принципи для використання в українській державноуправлінській практиці. Досвід більшості країн, особливо східноєвропейських держав вказує на те, що швидкого та легкого способу вступу до ЄС не існує: це довгий та складний євроінтеграційний шлях. Тому державна політика у сфері європейської інтеграції України має сприяти перетворенням у політичній, правовій, економічній, фінансовій, соціальній, екологічній сферах, що дозволить подолати більшість труднощів на шляху європейської інтеграції і дозволить нашій країні стати невід'ємною

частиною оновленої Європи, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти // Конституційні акти Європейського Союзу. [Під. ред. Т. Качки]. – К.: Юстиніан, 2005. – С. 46 – 183.
2. Ковтун Є. Досвід інтеграції Латвії, Литви та Естонії до Європейського Союзу, як приклад для України / Є. Ковтун. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/110824>.
3. Артьомов І.В. Євро регіональне співробітництво України: проблеми і перспективи: навч.-метод. посібник / І.В. Артьомов, Н.О. Діус. – Ужгород: ПП «Шарк», 2014. – 368 с.
4. Молдован А. Интеграция в ЕС: опыт Польши и вызовы для Украины / А. Молдован. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zn.ua/macrolevel/integraciya-v-es-opyt-polshi-i-vyzovy-dlya-ukrainy.html>.
5. Зубро Т. Политико-экономические аспекты европейской интеграции: опыт Словацкой Республики // Т. Зубро, Д. Адашкова / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Світове господарство і міжнародні економічні відносини: зб. наук. пр. – Ужгород. Видавничий дім «Гельветика». – 2015. – №10 (172). – С. 19-27.
6. Янчук Л. Європейська інтеграція Словацької Республіки (1993-2004) // Український історичний збірник. – Вип. 11. – К., 2008. – С. 317–324.
7. Зубро Т. Политико-экономические аспекты европейской интеграции: опыт Словацкой Республики // Т. Зубро, Д. Адашкова / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Світове господарство і міжнародні економічні відносини: зб. наук. пр. – Ужгород. Видавничий дім «Гельветика». – 2015. – №10 (172). – С. 19-27.
8. Рівень підтримки громадянами вступу України до ЄС та НАТО (січень 2020 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-pidtrymky-gromadianamy-vstupu-ukrainy-do-yes-ta-nato-sichen-2020r>.
9. Артьомов І.В. Регіональна політика країн Вишеградської четвірки: досвід для України / І.В. Артьомов, Н.О. Діус / Моделі і механізми регулювання євро регіонального співробітництва України / За заг. ред. І.В.Артьомова, О.М.Ващук, О.М.Руденко. – Ужгород: МПП «Гражда», 2013. – С. 49-66.
10. В Запорожжє провели круглий стол «Європейская интеграция Вышеградских стран: опыт реформ и уроки для Украины». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.potencial.org.ua/ru/view/news/u-zaporiggi-proveli-krugliy-stil-ievropeyska-integratsiya-vishegradskih-krain-dosvid-reform-ta-uroki-dlya-ukraini.html>.

References:

1. Kachka, T. (Eds.) (2005). Dohovir pro zasnuvannya Yevropeys'koyi Spil'noty [Treaty establishing the European Community]. *Konstytutsiyni akty Yevropeys'koho Soyuzu. - Constitutional acts of the European Union*. – K.: Yustynian [in Ukrainian].
2. Kovtun, Ye. Dosvid intehratsiyi Latviyi, Lytvy ta Estoniyi do Yevropeys'koho Soyuzu, yak pryklad dlya Ukrayiny [Experience of integration of Latvia, Lithuania and Estonia into the European Union as an example for Ukraine]. (n.d.). *dspace.nbuv.gov.ua*. Retrieved from : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/110824>. [in Ukrainian].
3. Art'omov, I.V., & Dius, N.O. (2014). *Yevrorehional'ne spivrobitnytstvo Ukrayiny: problemy i perspektyvy [Euroregional cooperation of Ukraine: problems and prospects]*. Uzhhorod: PP «Shark» [in Ukrainian].
4. Moldovan, A. *Integratsiya v YES: opyt Pol'shi i vyzovy dlya Ukrainy [EU Integration: Polish Experience and Challenges for Ukraine]*. (n.d.). *zn.ua*. Retrieved from :

<https://zn.ua/macrolevel/integraciya-v-es-opyt-polshi-i-vyzovy-dlya-ukrainy-.html>. [in Russian].

5. Zubro, T., & Adashkova, D. (2015). Polytyko-ékonomycheskiye aspekty evropeyskoy yntehratsyy: opyt Slovatskoy Respublyky [Political and economic aspects of European integration: the experience of the Slovak Republic]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Svitove hospodarstvo i mizhnarodni ekonomichni vidnosyny*, 10 (172), 19-27 [in Russian].

6. Yanchuk, L. (2008). Yevropeys'ka intehtratsiya Slovats'koyi Respubliky (1993-2004) [European Integration of the Slovak Republic (1993-2004)]. *Ukrayins'kyi istorychnyy zbirnyk*, 11, 317-324 [in Ukrainian].

7. Zubro, T., & Adashkova, D. (2015). Polytyko-ékonomycheskiye aspekty evropeyskoy yntehratsyy: opyt Slovatskoy Respublyky [Political and economic aspects of European integration: the experience of the Slovak Republic]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Svitove hospodarstvo i mizhnarodni ekonomichni vidnosyny*, 10 (172), 19-27 [in Russian].

8. Riven' pidtrymky hromadyanamy vstupu Ukrayiny do YES ta NATO (sichen' 2020r.). [Level of citizens' support for Ukraine's accession to the EU and NATO (January 2020)]. (n.d.). *razumkov.org.ua*. Retrieved from <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-pidtrymky-gromadianamy-vstupu-ukrainy-do-yes-ta-nato-sichen-2020r>. [in Ukrainian].

9. Art'omov, I.V., & Dius, N.O. (2013). Rehional'na polityka krayin Vyshehrads'koyi chetvirky: dosvid dlya Ukrayiny [Regional policy of the Visegrad countries: experience for Ukraine]. *Modeli i mekhanizmy rehulyuvannya yevrorehional'noho spivrobotnytstva Ukrayiny*. I.V. Art'omova (Ed.), O.M. Vashchuk (Ed.), O.M. Rudenko (Ed.). Uzhhorod: MPP «Hrazhda» [in Ukrainian].

10. V Zaporozh'ye proveli kruglyy stol «Yevropeyskaya integratsiya Vyshegradskikh stran: opyt reform i uroki dlya Ukrainy». [In Zaporozhye, a round table was held on “European Integration of Visegrad Countries: Reform Experience and Lessons for Ukraine”]. (n.d.). *potencial.org.ua* Retrieved from <http://www.potencial.org.ua/ru/view/news/u-zaporiggi-proveli-krugliy-stil-ievropeyska-integratsiya-vishegradskih-krain-dosvid-reform-ta-uroki-dlya-ukraini.html>. [in Russian].

УДК: 343.35

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-163-175](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-163-175)

Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

ЗАКОН ПРО НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ ПОВЕРНУЛИ В РАДУ

Анотація. Конституційний суд України 26 лютого 2019 р. прийняв на закритому засіданні рішення про скасування статті Кримінального кодексу України про незаконне збагачення. Після оприлюднення рішення КСУ про неконституційність статті 368² Кримінального кодексу про незаконне збагачення виникло багато проблем. У Національному агентстві із запобігання незаконного збагачення на загальну суму понад півмільярда гривень корупції “зависли” 500 декларацій, перевірки яких було запроваджено цього року. Детективи НАБУ і прокурори САП були змушені закрити кримінальні провадження фактами в межах 65 кримінальних проваджень. Рішення КС означає, що всі кримінальні провадження в частині, що стосується незаконного збагачення цих осіб, будуть закриті. Так само як і справи, які вже слухаються в суді.

Президент України Володимир Зеленський 17 липня 2019 р. вніс до Верховної Ради невідкладний законопроект № 10461 про відновлення відповідальності за незаконне збагачення. Прийняття проекту Закону дасть змогу запровадити правові підстави для притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у незаконному збагаченні, а також для стягнення в дохід держави необґрунтованих активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відзначено, що з метою подолання корупційних проявів і створення ефективної національної системи правосуддя Україною ратифіковано низка міжнародних договорів, зокрема Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р., Цивільної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року. Ратифікувавши зазначені акти, Україна взяла на себе зобов’язання імплементувати їх рекомендації до національного законодавства шляхом оновлення антикорупційного закону. Для виконання цієї обіцянки нашої державі знадобилось чимало часу, і цей складний процес з огляду на активізацію реформування судових органів та правоохоронних структур і зміну процесуального законодавства ще не завершено.

Ключові слова: незаконне збагачення, корупція, неправомірна вигода, службова особа, антикорупційне законодавство.

Romanenko Yevhen Oleksandrovych, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

LAW ON UNUSECABLE ENRICHMENT RETURNED TO RADA

Abstract. On February 26, 2019, the Constitutional Court of Ukraine adopted a decision at a closed meeting to repeal the article of the Criminal Code of Ukraine on illegal enrichment. After the publication of the decision of the KSU on the non-constitutionality of Article 368² of the Criminal Code on illegal enrichment, many problems arose. The National Agency for the Prevention of Illicit Enrichment, totaling more than half a billion hryvnia of corruption, is “stuck” by 500 declarations, checks of which were introduced this year. NABU detectives and SAP prosecutors were forced to close criminal proceedings with facts within 65 criminal proceedings. The decision of the Constitutional Court means that all criminal proceedings relating to the unlawful enrichment of these persons will be closed. Just like the cases that are already being heard in court.

President of Ukraine Vladimir Zelensky July 17, 2019 submitted to the Verkhovna Rada an urgent bill number 10461 on the restoration of responsibility for illegal enrichment. Adoption of the draft law will allow introducing legal grounds for bringing to criminal responsibility of those guilty of illegal enrichment, as well as for collecting into the state income unjustified assets of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government. It was noted that in order to overcome corruption and create an effective national justice system, Ukraine has ratified a number of international treaties, in particular the UN Convention against Corruption of October 31, 2003, the Criminal Law Convention of the Council of Europe on Combating Corruption of January 27, 1999, the Civil Convention of the Council of Europe the fight against corruption of November 4, 1999. By ratifying these acts, Ukraine has undertaken to implement their recommendations to national legislation by updating the anti-corruption law. It took a long time for our state to fulfill this promise, and this difficult process, given the intensification of the reform of the judiciary and law-enforcement structures, and the change in the procedural law, have not yet been completed.

Keywords: illegal enrichment, corruption, undue profit, official, anti-corruption legislation.

Постановка проблеми. Стаття 368² Кримінального кодексу про незаконне збагачення у нинішній редакції була прийнята в 2015 році на хвилі створення нової системи антикорупційних органів.[1] Поява цієї норми була потрібна для повноцінного запуску системи електронного декларування, що в свою чергу, було однією з умов отримання Україною безвізового режиму з Європейським союзом. Аналогічна вимога була висунута і для продовження співпраці України з кредиторами, в тому числі, і з Міжнародним валютним фондом.

Під незаконним збагаченням малося ся на увазі придбання активів за кошти, легальність походження яких чиновник, депутат або інша посадова особа, яка виконує державні функції, не може довести. За це правопорушення передбачено тюремний термін від двох до десяти років залежно від рівня займаної посади.

В кінці 2017 року група з 59 нардепів звернулася до Конституційного суду (КСУ) з проханням визнати неконституційною статтю про незаконне збагачення. Підпис під документом поставили, зокрема, і самі фігуранти справ за цією статтею. Депутати вказали суду кілька причин того, чому норма про покарання за незаконне збагачення суперечить Основному закону. Головна з них – це нібито те, що вона порушує базовий для правової системи принцип презумпції невинуватості. "Зі статті 368² Кримінального кодексу випливає, що обвинувачена в незаконному збагаченні особа вважається винною, поки не доведе свою невинність, навівши докази того, що активи значного розміру були придбані законно", - йдеться у депутатському поданні.

Конституційний суд України 26 лютого 2019 р. прийняв на закритому засіданні рішення про скасування статті Кримінального кодексу України про незаконне збагачення. У своєму рішенні Конституційний суд підкреслив, що протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів і приписів законодавства, прийнятого відповідно до Конституції.

Після оприлюднення рішення КСУ про неконституційність статті 368² Кримінального кодексу про незаконне збагачення виникло багато проблем.

У Національному агентстві із запобігання корупції "зависли" 500 декларацій, перевірки яких було запроваджено цього року. Детективи НАБУ і прокурори САП були змушені закрити кримінальні провадження фактами незаконного збагачення на загальну суму понад півмільярда гривень в межах 65 кримінальних проваджень. Серед осіб, походження статків яких викликає питання на предмет законності джерел походження, — чимало суддів, прокурорів, народних депутатів, колишніх та чинних керівників органів державної влади. Рішення КС означає, що всі кримінальні провадження в частині, що стосується незаконного збагачення цих осіб, будуть закриті. Так само як і справи, які вже слухаються в суді.

Президент України Володимир Зеленський 17 липня 2019р. вніс до Верховної Ради невідкладний законопроект № 10461 про відновлення

відповідальності за незаконне збагачення. Законопроект спрямований на відновлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, а також на введення інституту стягнення в дохід держави необґрунтованих активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кримінально-правову кваліфікацію незаконного збагачення досліджували такі українські науковці: Л. П. Брич, Д. О. Гарбазей, О. І. Гузоватий, О. П. Деніга, О. О. Дудоров, В. М. Киричко, О. О. Книженко, М. В. Кочеров, В. Н. Кубальський, М. І. Мельник, Д. Г. Михайленко, В. Я. Тацій, Т. М. Тертиченко, Р. В. Трофименко, В. І. Тютюгін, М. І. Хавронюк, О. Ю. Шостко. У Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься 14 вироків, постановлених у справах про незаконне збагачення. Але ці вирoki є актами застосування ст. 368² КК України, яка діяла до вступу в силу положень Закону України від 12.02.2015 № 198-VIII. Однак існуюча у чинному законодавстві норма, яка регламентує кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, не дає позитивного результату. Причина цього – частково у недосконалій редакції ст.368² КК України «Незаконне збагачення».

Метою статті є розгляд Рішення КС про неконституційність статті 368² Кримінального кодексу про незаконне збагачення та проекту президентського закону про відновлення відповідальності за незаконне збагачення.

Виклад основного матеріалу. З метою подолання корупційних проявів і створення ефективної національної системи правосуддя Україною ратифіковано низка міжнародних договорів, зокрема Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., Кримінальної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р., Цивільної конвенції РЄ про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року. Ратифікувавши зазначені акти, Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати їх рекомендації до національного законодавства шляхом оновлення антикорупційного закону.[2] Для виконання цієї обіцянки нашій державі знадобилось чимало часу, і цей складний процес з огляду на активізацію реформування судових органів та правоохоронних структур і зміну процесуального законодавства ще не завершено.

Стаття 368-2 Кримінального кодексу про незаконне збагачення у нинішній редакції була прийнята в 2015 році на хвилі створення нової системи антикорупційних органів. Поява цієї норми було необхідна для повноцінного запуску системи електронного декларування, що в свою чергу, було однією з умов отримання Україною безвізового режиму з ЄС. Аналогічна вимога була висунута і для продовження співпраці України з кредиторами, зокрема і з Міжнародним валютним фондом. Авторами законопроекту були Юрій Луценко, Єгор Соболев, Віктор Чумак, Дмитро Добродомов, Іван Мельничук, Сергій Лещенко, Іван Крулько, Володимир

Парасюк та Юрій Дев'ятко. Щоправда, саме формулювання статті запропонувала нардеп від «Народного фронту» Тетяна Чорновол. Профільний комітет, а потім парламент підтримав її.

Стаття передбачала кримінальну відповідальність за незаконне збагачення у випадку, якщо особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (топ-посадовці, чиновники, судді, прокурори тощо), отримала у власність активи, що перевищували одну тисячу неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1 млн 850 тис грн, станом на початок цього року), і не може пояснити їх походження. Максимальне покарання – до 10 років з обмеженням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю до трьох років з конфіскацією майна.

Через два роки після ухвалення цієї статті 59 парламентарів, в більшості у складі депутатів «Народного фронту» (23 – від «Народного фронту», 11 – БПП, 11 – «Відродження», 3 – «Воля народу», 10 – Опоблоку), подали скаргу в КС. Представником групи ініціаторів був нардеп від «НФ», перший заступник голови Регламентного комітету Павло Пинзеник. Пинзеник, до слова, неодноразово зазначав, що більшість ініційованих НАБУ кримінальних проваджень щодо, зокрема, незаконного збагачення, недостовірного декларування – мають політичний характер.

Результати дослідження проведеного аудиторською компанією Ernst & Young в період з листопада 2016 року по січень 2017 року, опубліковані в квітні 2017 року, показали що країна за два роки піднялася з сьомого на перше місце за рівнем корупції серед 41 країни з Європи, Близького Сходу, Індії та Африки із розвиненими ринками чи ринками, що розвиваються. За даним показником Україна знаходилась на найнижчих позиціях серед усіх країн-учасниць дослідження ЕУ.В той же час серед країн з розвиненими ринками Данія, Норвегія і Фінляндія мають найнижчі прояви корупції в бізнесі.[3]

Конституційний Суд України 26 лютого 2019 р. ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України (далі – Кодекс). Цим Рішенням Суд визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кодексу.[4]

У своєму Рішенні Конституційний Суд підкреслив, що протидія корупції має здійснюватися виключно правовими засобами з дотриманням конституційних принципів та приписів законодавства, ухваленого відповідно до Конституції України. За приписами статей 62, 63 Конституції України законодавче формулювання складу такого злочину, як незаконне збагачення, не може: покладати на особу обов'язок підтверджувати доказами законність підстав набуття нею у власність активів, тобто доводити свою невинуватість; надавати стороні обвинувачення право вимагати від особи підтвердження

доказами законності підстав набуття нею у власність активів; уможливлувати притягнення особи до кримінальної відповідальності лише на підставі відсутності підтвердження доказами законності підстав набуття нею у власність активів.

Конституційний Суд України вважає, що дотримання вимоги ясності і недвозначності норм, які встановлюють кримінальну відповідальність, є особливо важливим з огляду на специфіку кримінального закону та наслідки притягнення до кримінальної відповідальності, адже притягнення до такого виду юридичної відповідальності пов'язане з можливими істотними обмеженнями прав і свобод людини. Так, стаття 368² Кодексу передбачає, зокрема, застосування такого виду покарання, як позбавлення волі на певний строк. Крім того, до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочину, передбаченого названою статтею Кодексу, можуть бути застосовані, зокрема, такі запобіжні заходи, як домашній арешт та тримання під вартою, що пов'язані з обмеженням волі.

«Конституційний Суд України дійшов висновку, що стаття 368² Кодексу не відповідає вимогам чіткості, точності й однозначності, а тому суперечить юридичній визначеності як складовій принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України», – йдеться у Рішенні Суду.

У Рішенні Конституційний Суд України зазначає, що стаття 368² Кодексу не узгоджується з конституційним принципом презумпції невинуватості (частини перша, друга, третя статті 62 Конституції України) та з конституційним приписом щодо неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів (право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів) (частина перша статті 63 Конституції України).

Конституційний Суд України наголошує, що конституційні приписи щодо презумпції невинуватості та неприпустимості притягнення особи до відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів мають застосовуватися рівною мірою до всіх осіб. Конституція України не допускає звуження чи скасування вказаних гарантій стосовно окремих категорій осіб.

Конституційний Суд України зауважує, що положення статті 368² Кодексу сформульовані так, що сумніви стосовно законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі можуть тлумачитися не на користь цієї особи та можуть розглядатися як підтвердження її незаконного збагачення, хоча відповідно до частини третьої статті 62 Конституції України «усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь».

Законодавче визначення незаконного збагачення як злочину за умови, якщо сторона обвинувачення не виконує свого обов'язку збирати докази законності підстав набуття особою у власність активів у значному розмірі, уможливорює перекладення цього обов'язку зі сторони обвинувачення

(держави) на сторону захисту (підозрюваного або обвинуваченого), що є неприпустимим з огляду на конституційний принцип презумпції невинуватості, оскільки в такому разі порушується припис частини другої статті 62 Конституції України щодо неприпустимості покладання на особу обов'язку доводити свою невинуватість у вчиненні злочину, тобто право обвинуваченої особи не доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

У Рішенні Суду зазначається, що суттєвим недоліком законодавчого визначення незаконного збагачення як злочину є також те, що в його основу покладено не підтвердження доказами законності підстав набуття у власність активів у значному розмірі. Така вразлива законодавча конструкція статті 368² Кодексу уможливорює притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення особи, яка на законних підставах набула активи у власність, але не має підтвердження законності підстав такого набуття. Відсутність підтвердження доказами законності підстав набуття активів у власність згідно зі статтею 368² Кодексу може розглядатися як доказ незаконності набуття у власність активів, а дії їх власника – кваліфікуватися як незаконне збагачення. Водночас відсутність підтвердження доказами законності підстав набуття активів у власність не означає підтвердження незаконності цих підстав, а отже, й доведеності вини особи у незаконному збагаченні. Таким чином, законодавче визначення такого злочину, як незаконне збагачення, дає змогу обґрунтовувати обвинувачення особи у незаконному збагаченні на припущеннях навіть тоді, коли йдеться про особу, яка законно набула у власність певні активи.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України підкреслює, що поєднання в диспозиції статті 368² Кодексу матеріальних та процесуальних приписів є неприйнятним та неприпустимим з огляду на те, що регламентація процесу доказування в кримінальному провадженні належить виключно до сфери кримінального процесуального законодавства. Процесуальні юридичні приписи (підтвердження чи не підтвердження доказами, доведеність чи недоведеність певного факту) не можуть бути складовою юридичної норми, яка передбачає кримінальну відповідальність, оскільки вони пов'язані не з діянням суб'єкта злочину, а з процесуальною діяльністю посадових осіб уповноважених державних органів.

Конституційний Суд України вважає, що вимога «раціонального пояснення» чи «раціонального обґрунтування» невідповідності між вартістю активів, набутих у власність особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та задекларованими нею законними доходами може бути встановлена законом як вимога підтвердження доброчесності посадової особи та як превентивний засіб у боротьбі з корупцією. Однак, з огляду на положення статті 62 Конституції України, така вимога не може встановлюватися законом як обов'язок особи доводити свою невинуватість у вчиненні злочину та надавати докази в межах кримінального провадження. Разом з тим, обов'язок доведення вини посадової особи у

вчиненні такого злочину, як незаконне збагачення, має покладатися законом лише на державні органи, уповноважені процесуальним законом.

Конституційний Суд України наголошує, що протидія корупції в Україні є завданням виняткового суспільного та державного значення, а криміналізація незаконного збагачення – важливим юридичним засобом реалізації державної політики у цій сфері. Водночас при визначенні злочином такого діяння, як незаконне збагачення, треба обов'язково враховувати конституційні положення, якими встановлено принципи юридичної відповідальності, права і свободи людини і громадянина, а також їх гарантії.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що такий підхід до криміналізації незаконного збагачення передбачено Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованою Верховною Радою України 18 жовтня 2006 року. Статтею 20 Конвенції встановлено, що «за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна держава-учасниця цієї конвенції розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів посадової особи органу публічної влади, яке перевищує її законні доходи, які вона не може раціонально обґрунтувати». Таким чином, за вказаною конвенцією держава-учасниця розглядає можливість криміналізації незаконного збагачення «за умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи».[4]

Це Рішення КС викликало негативну реакцію у міжнародного співтовариства. У спільній заяві G7 та Світового банку відзначається, що це значна поразка у боротьбі з корупцією в Україні. Це послабило вплив всієї антикорупційної архітектури, включно з Вищим антикорупційним судом, який незабаром, має бути створений і, як очікувалося, мав винести рішення щодо значної кількості справ про незаконне збагачення, а також вплинуло на спроможність Національного антикорупційного бюро розслідувати корупцію у вищих ешелонах влади. G7 та Світовий банк закликали українську владу активізувати свої зусилля для забезпечення ефективності антикорупційних правових інструментів та інституцій, а також знайти спосіб продовжити десятки розслідувань та кримінальних переслідувань, завершення яких було поставлене під загрозу цією постановою.[5]

Антикорупційна ініціатива EUACI - найбільша програма технічної допомоги ЄС в боротьбі з корупцією в Україні - опублікувала висновок про конституційність статті Кримінального кодексу про незаконне збагачення, яку скасував Конституційний суд. EUACI спростовує аргументи КСУ. "У конституційному поданні не досліджуються сутність та релевантність відповідних правових принципів щодо норми Кримінального кодексу, яка заперечується, а також не проводиться поглиблений аналіз відповідної прецедентної практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) або іноземної конституційної практики. Можна стверджувати, що конституційне

подання також неправильно тлумачить правову норму Кримінального кодексу, яка заперечується, та ігнорує презумпцію конституційності й, таким чином, останній доступ до можливостей тлумачити цю норму кримінального права способом, що був би сумісний з конституційними вимогами", - сказано в документі.[6] "З конкретного формулювання злочину незаконного збагачення в Україні та судової практики ЄСПЛ і конституційних судів інших держав випливає, що стаття 368² КК не передбачає будь-якого перекладання тягаря доказування і, таким чином, не порушує презумпцію невинуватості", - зазначають у EUACI. "Статтю 368² КК слід тлумачити в світлі інших положень КК, що встановлює загальні правила застосування кримінального права в часі. За результатами такого тлумачення немає підстав стверджувати, що визначення незаконного збагачення передбачає застосування закону зі зворотною силою", - аргументують в EUACI.[6]

Президент України Володимир Зеленський 17 липня 2019 р. вніс до Верховної Ради невідкладний законопроект № 10461 про відновлення відповідальності за незаконне збагачення.[3] Так в Кримінальний кодекс пропонується доповнити Статтю 368⁵ «Незаконне збагачення». Це набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, активів, вартість яких більш ніж на дванадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (11,5 млн грн.) перевищує її доходи – карається позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Примітка. 1. Особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції".

2. Під набуттям активів слід розуміти набуття їх особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність, а також набуття активів у власність чи володіння іншою фізичною або юридичною особою за рахунок, за згодою чи за розпорядженням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

3. Під активами слід розуміти грошові кошти (у тому числі, готівкові кошти, кошти, що знаходяться на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах), інше майно, майнові права, нематеріальні активи, обсяг зменшення фінансових зобов'язань, а також роботи чи послуги, надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

4. Під доходом особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, слід розуміти всі види доходів, отриманих нею (нарахованих їй) із додержанням вимог та обмежень, встановлених Законом України "Про запобігання корупції".

5. При визначенні різниці між вартістю набутих активів та доходами не враховуються активи, які є предметом провадження у справах про визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави, а також активи стягнуті в дохід держави в рамках такого провадження.

Законопроектом також пропонується на законодавчому рівні вирішити питання забезпечення належного функціонування інституту стягнення необґрунтованих активів чиновників. Тому передбачається введення до Цивільного кодексу України окремого підстави для припинення права власності, визначення видів активів, які можуть визнаватися необґрунтованими, і межа вартості таких активів (вартість, яка в 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб).

Крім того, уточнюється обов'язок доказування у справах такої категорії. Зокрема, визначається предмет доказування для позивача, що є гарантією захисту прав осіб, щодо яких можуть бути подані відповідні позови.

Положеннями законопроекту в частині введення процедури визнання активів необґрунтованими і їх стягнення пропонується закріпити класичний стандарт доказування - "перевага доказів" (preponderance of the evidence), який закріплює принцип рівності сторін.

За результатами визнання необґрунтованими активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і стягнення таких активів пропонується передбачити звільнення зазначених осіб від займаних посад шляхом внесення змін до законів "Про попередження корупції", "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування", а також Кодексу законів про працю України.

Справи про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави розглядаються Вищим антикорупційним судом, та переглядаються його Апеляційною палатою. Нагадаємо, суд запрацює з 5 вересня. Справи розглядаються колегією у складі трьох суддів, один із яких має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років, крім випадків, коли жоден суддя у цьому суді не може брати участь у розгляді справи з передбачених законом підстав.

Саме позивач (представник НАБУ) зобов'язаний навести фактичні дані, які підтверджують зв'язок активів з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та їх необґрунтованість, тобто наявність різниці між вартістю активів та доходами цієї особи. У разі наведення таких даних доказування факту обґрунтованості активів покладається на відповідача.

У справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави суд виносить рішення на користь тієї сторони, докази якої були більш переконливими порівняно з доказами іншої сторони.

Забезпечення доказів здійснюється Вищим антикорупційним судом за заявою Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої

антикорупційної прокуратури, а у деяких випадках - також Генеральної прокуратури України.

Позов про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави подається представником Національного антикорупційного бюро України за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. У справах, де відповідачем є директор, заступник, працівник (особа начальницького складу, державний службовець) НАБУ, прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, звернення до суду та представництво інтересів держави у суді здійснюється прокурорами ГПУ за дорученням Генерального прокурора.

Позов пред'являється щодо необґрунтованих активів:

- набутих протягом трьох років до дня набрання чинності президентським Законом, якщо різниця між вартістю активів і доходами особи, у 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- набутих після набрання чинності цим Законом, якщо різниця у 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день набрання чинності названим вище Законом, але не перевищує межу, встановлену у статті 368⁵ Кримінального кодексу України.

Висновки. Необхідність відновлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення виникла внаслідок рішення Конституційного Суду України щодо визнання положень статті 368² Кримінального кодексу України такими, що не відповідають Конституції України.

При цьому відсутність кримінальної відповідальності за незаконне збагачення нівелює роль системи електронного декларування у попередженні та виявленні корупції, оскільки для суб'єктів декларування відсутні правові перешкоди для декларування незаконно набутого майна. Крім того, на сьогодні декларування може бути використано для легалізації активів, набутих незаконним шляхом. Запровадження ж інституту визнання необґрунтованими активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та стягнення таких активів у дохід держави буде відповідати кращим світовим практикам боротьби із корупцією. Прийняття проекту Закону, внесеному президентом, дасть змогу запровадити правові підстави для притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у незаконному збагаченні, а також для стягнення в дохід держави необґрунтованих активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції. Закон України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII.

2. Романенко Є.О., Чаплай І.В. Європейський досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні/Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 8 грудня 2016 року) : у 2 ч. - Полтава: ПУЕТ, 2016. - Ч.1. - с.65-67.

3. Romanenko Y.A., Shchokin R.G. Corruption independence in Ukraine //Public management: collection. - № 4 (9) - September 2017. - Kyiv: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2017. - p.182 -194.

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року №1-р/2019.

5. <https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1102510773472059392?s=19>

6. <https://www.unian.ua/politics/10462986-v-yevrosoyuzi-sprostuvali-argumenti-ksu-shchodo-skasuvannya-statti-pro-nezakonne-zbagachennya.html>

7. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66223

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy ta Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii” : vid 12 liutoho 2015 roku № 198-VIII [Law of Ukraine “On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the provision of activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption” from February 12, 2015, № 198-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-19> [in Ukrainian].

2. Romanenko, Ye. O., Chaplai, I. V. (2016). Yevropeyskyi dosvid u sferi protyidii koruptsii ta mozhlyvist yoho vykorystannia v Ukraini [European experience in the field of combating corruption and the possibility of its use in Ukraine]. *Adaptatsiia pravovoi systemy Ukrainy do prava Yevropeiskoho Soiuzu: teoretychni ta praktychni aspekty – Adaptation of the legal system of Ukraine to European Union law: theoretical and practical aspects*: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference (Vols. 1). (pp. 65-67). Poltava: PUET [in Ukrainian].

3. Romanenko, Y. A., Shchokin, R. G. (2017). Corruption independence in Ukraine *Public management*, 4(9), 182-194 [in English].

4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 59 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) statti 368² Kryminalnoho kodeksu Ukrainy vid 26 liutoho 2019 roku № 1-r/2019 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of 59 people's deputies of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with Article 368² of the Criminal Code of Ukraine of February 26, 2019, № 1-r / 2019]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19> [in Ukrainian].

5. Spilna zaiava G7 ta Svitovoho banku stosovno rishennia Konstytutsiinoho sudu shchodo nezakonnoho zbagachennia [Joint statement by the G7 and the World Bank on the decision of the Constitutional Court on illicit enrichment]. (March 4, 2019). [twitter.com](https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1102510773472059392?s=19). Retrieved from <https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1102510773472059392?s=19> [in Ukrainian].

6. V Yevrosoiuzi sprostuvaly arhumenty KSU shchodo skasuvannya statti pro nezakonne zbagachennia [The European Union has rejected the CCS's arguments for abolishing the article on illegal enrichment]. (February 28, 2019). www.unian.ua. Retrieved from

<https://www.unian.ua/politics/10462986-v-yevrosoyuzi-sprostuvali-argumenti-ksu-shchodo-skasuvannya-statti-pro-nezakonne-zbagachennya.html> [in Ukrainian].

7. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo konfiskatsii nezakonnykh aktyviv osib, upovnovazhenykh na vykonannia funktsii derzhavy abo mistsevoho samovriaduvannia, i pokarannia za nabuttia takyykh aktyviv vid 17.07.2019, № 10461 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Confiscation of Illegal Assets of Persons Authorized for State or Local Government Functioning and Punishment for Acquiring Such Assets from 17.07.2019, № 10461]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66223 [in Ukrainian].

УДК: 614.849

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-176-184](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-176-184)

Серета Дмитро Володимирович, науковий співробітник відділу досліджень і статистики пожеж науково-дослідного центру технічного регулювання, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, м. Київ, вул. Рибальська, 18, (096)736-27-28, sereda@undicz.dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0002-9645-5864

Климась Руслан Володимирович, начальник відділу досліджень і статистики пожеж науково-дослідного центру технічного регулювання, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, м. Київ, вул. Рибальська, 18, (067)789-93-86, r.klymas@undicz.dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0001-8570-6392

Маладика Лариса Володимирівна, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри пожежно-профілактичної роботи, Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, 18034, м. Черкаси, вул. Онопрієнка, 8, (066) 923-31-34, l.maladyka@gmail.com.

ORCID: 0000-0003-1644-0812

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦІВ ДОСЛІДНО-ВИПРОБУВАЛЬНИХ ЛАБОРАТОРІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДСНС УКРАЇНИ

Анотація: Стаття присвячена проблемі оцінювання професійної компетентності фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів Держаної служби України з надзвичайних ситуацій. Оскільки результати оцінки визначають становище фахівця на службі та перспективу його переміщення, то вони є важливим мотиваційним фактором покращання трудової діяльності та ставлення до посадових обов'язків. У статті було розглянуто методологічні аспекти оцінювання персоналу та проаналізовано останні дослідження та публікації з даного питання. Визначено місце оцінки фахівців дослідно-випробувальних лабораторій серед інших функцій управління персоналом. Найбільш ефективним способом оцінки компетенцій являється вирішення ситуаційних задач з урахуванням специфіки тієї посади, що займає співробітник. Ураховуючи завдання, що покладені на дослідно-випробувальні лабораторії визначено перелік компетенції за якими слід здійснювати професійне оцінювання її фахівців. Оцінка за визначеними компетенціями надасть керівництву

інформацію про знання і уміння співробітника, його вміння застосовувати їх в практичній роботі, а також поведінку та особисті якості. За результатами дослідження запропоновано найбільш ефективні методи оцінки персоналу, що придатні для практичного впровадження під час проведення оцінювання компетентності фахівців дослідно-випробувальних лабораторій, що дасть визначення відповідності якісних характеристик фахівця його відповідності займаній посаді, ділових якостей, результатів праць із відповідним обладнанням, знання нормативних та керівних документів, що регламентують діяльність, можливість реалізації професійних навичок та ефективного розвитку діяльності лабораторії. Отримана інформація надасть керівництву підстави для прийняття обґрунтованих рішень, що вплинуть на ефективність діяльності лабораторії.

Ключові слова: Дослідно-випробувальні лабораторії, оцінка персоналу, система управління, критерії оцінювання, методи оцінки.

Sereda Dmytro Volodymyrovych, Researcher of the Research and Fire Statistics Branch of the Research Center of Technical Regulation, the Ukrainian Civil Protection Research Institute, 18, Rybalska str., Kyiv, 01011, Ukraine, (096)736-27-28, sereda@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-9645-5864

Klymas Ruslan Volodymyrovych, Chief of the Research and Fire Statistics Branch of the Research Center of Technical Regulation, the Ukrainian Civil Protection Research Institute, 18, Rybalska str., Kyiv, 01011, Ukraine, (067)789-93-86, r.klymas@undicz.dsns.gov.ua.

ORCID: 0000-0001-8570-6392

Maladyka Larisa Volodymyrovych, PhD. (Ped.), Associate Professor of the Department of fire and prevention, Cherkasy Institute of Fire Safety named after Chernobyl Heroes of National University of Civil Defense of Ukraine, 8, Onoprienko str., Cherkasy, 18034, Ukraine, (066)923-31-34, l.maladyka@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1644-0812

METHODOLOGICAL ASPECTS OF ASSESSING THE PROFESSIONAL COMPETENCE OF SPECIALISTS IN TESTING AND RESEARCH LABORATORIES AT THE TERRITORIAL BODIES OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE

Abstract: The present article opens the problems of assessing the professional competence of the specialists of the testing and research laboratories of the territorial bodies of the State Service of Ukraine for Emergency Situations.

As the results of the assessment determine the position of the specialist in the service and the prospect of transfer to another position, they are an important motivational factor for improving work and attending to their job responsibilities. The article reviews the methodological aspects of staff assessment and analyzes recent research and publications on the subject. The place of evaluation of the specialists of the testing and research laboratories among other functions regulating personnel management is determined. The most effective way of assessing competencies is to solve situational problems, taking into account the specifics of the position occupied by the employee. Given the tasks assigned to the testing and research laboratories, a list of competencies for which professional evaluation of working professionals should be carried out is determined.

Assessment of specific competences will provide management with information about the employee's knowledge or ability, the latter's ability to apply them in practical work, as well as behavior and personal qualities. According to the results of the research, the most effective methods of personnel assessment, which are carried out for practical implementation during the assessment of the competence of the specialists of the testing and research laboratories, will be offered. and guidance documents governing the activity, the ability to exercise professional skills and the effective development of the action laboratory. The information thus obtained will provide the management with a basis for making informed decisions that will affect the efficiency of the laboratory.

Keywords: testing and research laboratories, personnel evaluation, management system, evaluation criteria, evaluation methods.

Постановка проблеми: На сьогодні проблема оцінки роботи персоналу поки не має конкретного загальновизнаного рішення. Існує безліч методик, стандартних і нестандартних, що допомагають оцінити окремі параметри діяльності персоналу організації. Проте додаткових досліджень потребує питання з визначення показників та критеріїв оцінювання професійної компетенції фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів ДСНС України (далі – ДВЛ), аби сам процес оцінювання мав мотиваційне й адаптаційне спрямування, що дозволяло б керівництву використовувати отримані про нього дані у процесі професійного зростання, а також підвищення ефективності діяльності підрозділу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Інструментарій для оцінки персоналу з'явився ще на початку ХХ ст. у великих компаніях США. На теренах пострадянських країн над проблемами оцінки персоналу працював ряд вчених, зокрема Е.В. Маслов, А.М. Виноградський, Е.А. Борисова, Ф.І. Хміль, Л.Д. Кудряшова[1,2,3,4,5].

Найбільш часто питання оцінки персоналу досліджується в рамках всього комплексу управління персоналом, а самій оцінці, як важливої

складової кадрового управління, присвячено мало робіт, в яких розглядаються лише окремі аспекти кадрової оцінки.

Автор праці [2] оцінку персоналу розглядає як функцію управління, за допомогою якої відбувається обґрунтування прийняття будь-якого управлінського рішення.

Оцінка персоналу має здійснюватися з метою: прийняття кадрових рішень на об'єктивній і регулярній основі; забезпечення керівників необхідними даними про кількісний та якісний склад персоналу; орієнтація працівників на покращення трудової діяльності в потрібному для організації напрямку[6].

В роботі [7] автором проведено оцінку діяльності ДВЛ за так званним комплексним оціночним балом, що розраховувався за кількісними показниками їх оперативно-службової діяльності. При проведенні оцінювання не враховувалася інформація про фахівців ДВЛ, ефективність їх роботи, потенційні можливості спеціалістів та перспективи кар'єрного зростання, причини неефективної роботи окремих спеціалістів, потреби та пріоритети в навчанні, підвищенні кваліфікації, бажання і надії працівників, а також шляхи удосконалення організації праці.

Метою статті є аналіз існуючих методів професійного оцінювання персоналу, придатних для практичного впровадження, у процесі проходження ними служби в ДВЛ територіальних органів ДСНС України та визначення компетенцій оцінювання.

Виклад основного матеріалу: Оцінка персоналу – це процедура, що здійснюється з метою виявлення ступеня відповідності професійно-кваліфікаційного рівня, ділових якостей, результатів праці із відповідним обладнанням, знання нормативних документів, що регламентують діяльність.

Оцінку компетентності персоналу використовують як елемент управління й як систему атестації кадрів. Водночас, це необхідний засіб вивчення якісного складу кадрового потенціалу ДВЛ, його сильних і слабких сторін, а також основа для вдосконалення індивідуальних трудових здібностей працівника та підвищення його кваліфікації. Оскільки результати оцінки визначають становище фахівця на службі та перспективу його переміщення, то вони є важливим мотиваційним фактором покращання трудової діяльності та ставлення до посадових обов'язків.

Оцінка персоналу – доволі складна як в методичному, так і в організаційному плані робота.

Передусім потрібно зазначити, що єдиної універсальної методики, придатної для вирішення всього комплексу завдань, що пов'язані з оцінкою персоналу, просто не існує. У зв'язку з цим кожна галузь, де будь-яким чином порушується питання оцінки професійної готовності, розглядають її по своєму, при цьому не виходячи за межі своїх повноважень.

Оцінка персоналу може повноцінно виконувати притаманні їй функції за умов об'єктивного, надійного, достовірного, комплексного оцінювання та

мати можливість прогнозу потенціального зростання персоналу. Крім того, методи оцінки повинні відповідати організаційній структурі підрозділу, виду і змісту діяльності, бути простими та зрозумілими для сприйняття, а також включати 5 - 6 кількісних показників і поєднувати письмову й усну форму.

У світі налічується близько двох десятків методів оцінювання персоналу, що умовно поділяються на три групи [8]. До першої групи відносяться методи описового характеру, що характеризують якості людини без кількісного їх вираження. До другої групи – методи, в основу яких покладені як описовий принцип, так і кількісні вимірювання, які визначаються на базі первинних якісних описів. До третьої – методи, в результаті використання яких можна отримати з достатнім ступенем об'єктивності кількісну оцінку професійних якостей осіб, тобто кількісні показники оцінювання.

Методи, включені до першої групи, як правило, носять вольовий, суб'єктивний характер. До них можна віднести:

біографічний метод – оцінка керівників і працівників згідно з даними їхньої біографії і так званих «мандатних» даних;

систему вільних усних і письмових характеристик, сутність якої полягає в тому, що керівник вищого рангу (або група керівників) описують найбільш значущі успіхи або упущення в роботі підлеглих за визначений період їх діяльності та здійснюють у зв'язку з цим певне оцінювання;

оцінку зробленого – здійснюється опис і оцінка того, що зроблено керівником за певний період діяльності;

метод групової дискусії – вільна бесіда групи керівників (або експертів) з керівниками та працівниками щодо їх діяльності та вибір за певними критеріями найбільш активних, самостійних, інформованих, логічно мислячих людей;

метод еталона – вибір за певними критеріями та факторами найкращих керівників, які приймаються за еталон і порівняння з ними всіх останніх працівників;

матричний метод – порівняння фактичних якостей керівника з набором якостей, необхідних для отримання цієї посади;

систему вільного вибору оціночних характеристик за готовими зразками та необхідного вибору оціночних характеристик за готовими зразками, коли відбувається порівняння реальних якостей працівника із завчасно підготовленими характеристиками.

До другої групи методів входять:

метод підсумкових оцінок – експертами визначається частота прояву («постійно», «часто», «іноді», «рідко», «ніколи») у керівників тих або інших якостей і присвоєння тих чи інших бальних оцінок за той чи інший рівень частоти;

система заданого групування керівників – вибір відокремленої кількості факторів оцінки, розподіл керівників за цими факторами на чотири

групи (як правило «відмінний керівник», «добрий керівник», «задовільний керівник», «незадовільний керівник») і подальшу, так звану «пульсацію», тобто заміну добрих керівників відмінними, задовільних добрими і відмінними;

тестування – оцінка керівників згідно зі ступенем вирішення ними підготовлених професійних завдань (тестів) і встановлення на цій основі кількісних показників, які визначають рівень їх якостей;

До третьої групи методів відносяться:

метод рангового порядку – керівник (або група керівників), виходячи з певних критеріїв оцінки, здійснює розподіл працівників, яких він оцінює по порядку від самого кращого до самого «поганого»; в такому разі підсумкова оцінка визначається як сума отриманих працівниками порядкових номерів;

метод парних порівнянь працівників – здійснюється засобом їх послідовного попарного порівняння по всій сукупності факторів оцінки з точки зору загальної відносної цінності для організації;

метод заданої бальної оцінки (або метод присвоєння балів) – присвоєння попередньо обумовленої кількості балів за кожне досягнення керівника з наступним визначенням його загального ділового рівня у вигляді суми набраних балів;

метод вільної бальної оцінки – присвоєння керівником (або експертом) певної суми балів за встановленою шкалою кожній якості працівника та загальній його оцінці у вигляді суми балів або середнього балу.

Крім того, всі методи оцінки поділяються на традиційні та нетрадиційні. Перші сфокусовані на окремого працівника та ґрунтуються на суб'єктивній оцінці керівника або колег. До них відносяться біографічний і описовий методи, методи анкет, інтерв'ю, тестування, самооцінка, методи попарного порівняння, еталона, заданого розподілення, спостереження, примусового відбору, рейтингові шкали и т.д. Традиційні методи ефективні у великих ієрархічних організаціях, що працюють в умовах досить стабільного зовнішнього середовища. Їхніми недоліками є те, що оцінка дається окремому працівнику без урахування цілей організації, ґрунтується на оцінці керівника при повному ігноруванні думки колег по роботі, підлеглих, клієнтів і т. д.; орієнтується на минуле (досягнені результати) і не враховуються довгострокові перспективи розвитку організації і працівника. Нетрадиційні методи – це методи управління по цілям, 360 градусів, ассесмент-центр, оцінка по компетенціях, деякі інструменти психологічної діагностики й інші. Дані методи розглядають робочу групу (підрозділ, колектив) і ставлять акцент на оцінці працівника його колегами та здатності працювати в групі; оцінка окремого працівника та робочої групи проводиться з урахуванням результатів всієї організації; до уваги береться не тільки успішне виконання сьогоденних функцій, а й здібності до професійного розвитку, підвищення кваліфікації та отримання нових знань за напрямками, встановленими керівними документами, що регламентують діяльність ДВЛ.

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту (далі – УкрНДІЦЗ) відповідно до завдань, передбачених Статутом [9], і керівними документами, що регламентують діяльність ДВЛ, здійснює координацію дослідної та випробувальної діяльності лабораторій, а також наукове і методичне керівництво їх діяльності. ДВЛ відповідно до Положення [10] та Настанови [11] створені для проведення комплексу робіт, пов'язаних з дослідженням пожеж і причин їх виникнення, проведенням випробувальних і дослідних робіт, а також здійснення заходів контролю за якістю виконання суб'єктами господарської діяльності робіт із вогнезахисного оброблення виробів, матеріалів, конструкцій і технічного обслуговування первинних засобів пожежогасіння.

Оскільки найбільш ефективним способом оцінки компетенцій являється вирішення ситуаційних задач з урахуванням специфіки тієї посади, що займає співробітник, пропонується здійснювати оцінку фахівців ДВЛ за наступними компетенціями (рис. 1).

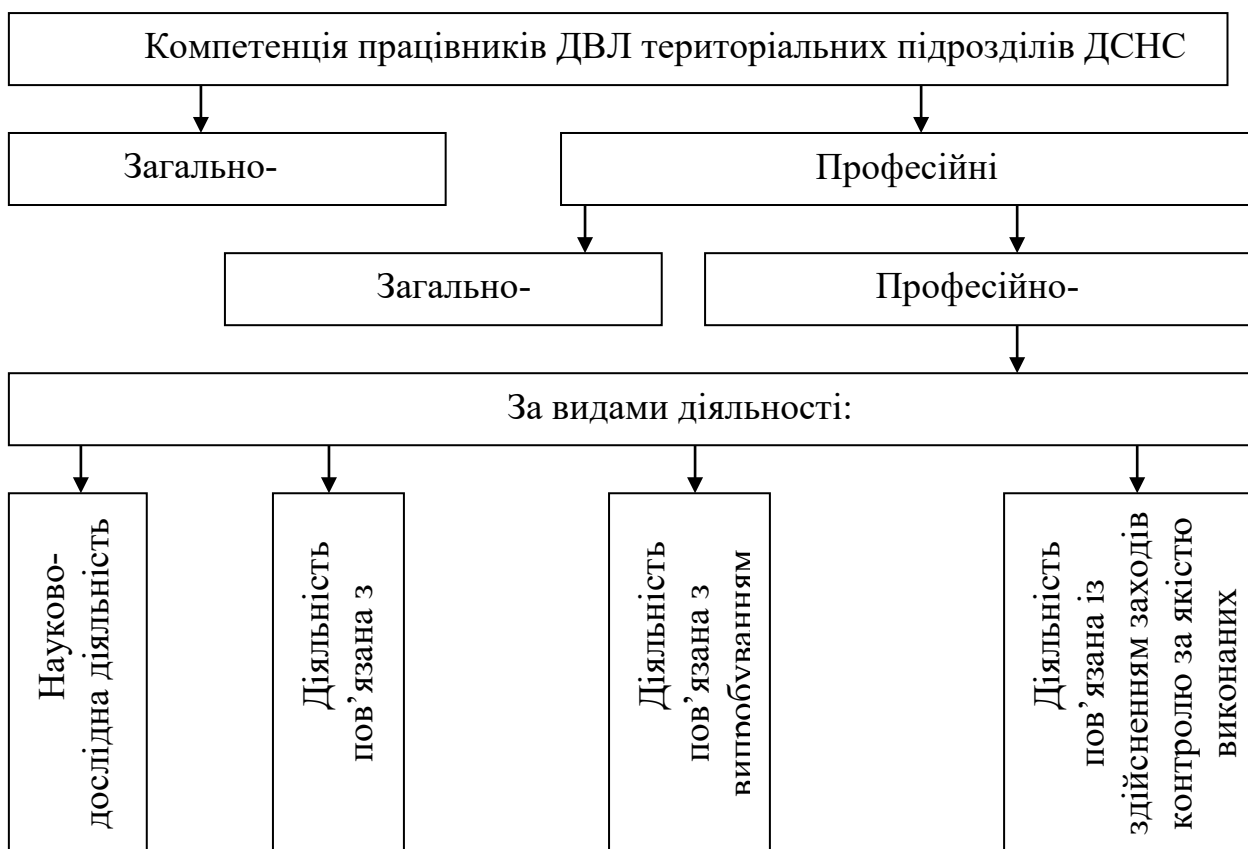


Рисунок 1. Перелік компетенцій працівників ДВЛ територіальних органів ДСНС України.

Оцінка співробітників ДВЛ за наведеним вище компетенціями надасть інформацію про знання і уміння співробітника, його вміння застосовувати їх в практичній роботі, а також поведінку та особисті якості.

Проаналізувавши інструментарій системи оцінки, найбільш ефективними методами на думку авторів можуть бути:

1) метод 360 градусів - працівник оцінюється своїм керівником, колегами і підлеглими (серед переваг методу: визначення потреби у навчанні працівника в рамках тих компетенцій, які необхідно розвивати);

2) матричний метод – один із найбільш поширених описових методів (його суть полягає у порівнянні фактичних якостей працівників з набором якостей, необхідних згідно посади);

3) метод компетенції – це навички, знання, цінності виявлені в поведінці людини, що сприяють успішному досягненню результатів діяльності (серед переваг методу є мотивування працівників на освоєння високої якості виконання роботи).

Висновки: Таким чином оцінка співробітників ДВЛ – цілеспрямований процес визначення відповідності якісних характеристик фахівця його відповідності займаній посаді, можливість реалізації професійних навичок та ефективного розвитку діяльності лабораторії, що дає керівництву інформацію для прийняття обґрунтованих рішень. Виходячи з результатів досліджень запропоновано наступні методи оцінювання професійної компетенції фахівців ДВЛ: метод 360 градусів, матричний метод та метод компетенції.

Література:

1. Маслов Е.В. Управление персоналом предприятия: учеб. пособие / под ред. П.В. Шеметова. М.: ИНФРА-М, 2007. 325 с.
2. Виноградський М. Д. Управління персоналом : навч. посіб. / М.Д. Виноградський, А.М. Виноградська, О.М. Шканова. - 2-ге видання. - К.: Центр учбової літератури, 2003. – 502 с.
3. Борисова Е.А. Оценка и аттестация персонала / Е.А. Борисова. – СПб : Издательство: Питер, 2002. – 256 с.
4. Хміль Ф.І. Управління персоналом: навч. посібник / Ф.І. Хміль. – К.: Видавничий центр "Академія", 2006. – 488 с.
5. Кудряшова Л.Д. Системно-психологическая оценка кадров руководителей и управленческих систем. Кишинев, 1983. 249 с.
6. Пугачев В.П. Руководство персоналом: учебник / В.П. Пугачев. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 416 с.
7. Шалупін А.В. Оцінювання діяльності дослідно-випробувальних лабораторій у 2010 році за комплексним оціночним балом / А.В. Шалупін, Н.М. Богуш // Науковий журнал. Науковий вісник УкрНДІПБ №1 (23), – К: УкрНДІПБ, 2011. – 186 с.
8. Меньшиков Л.И. Деловая оценка работников в сфере управления / Л.И. Меньшиков. – М.: Экономика, 1974. – 159 с.
9. Наказ ДСНС України *Про затвердження Статуту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту* від 03 липня 2014 року № 359.
10. Наказ Держтехногенбезпеки *Про затвердження примірною Положення про дослідно-випробувальну лабораторію територіального органу Держтехногенбезпеки України* від 18 травня 2012 року № 133.

11. Наказ МНС України *Про затвердження Настанови з організації діяльності дослідно-випробувальної лабораторії Головного управління (управління) МНС України в області та м. Києві* від 15 травня 2006 року № 289.

References:

1. Maslov, E.V. (2007). *Upravlenie personalom predpriyatiya [Personnel management of the enterprise]*. P.V. Shemetov (Eds.). Moscow: INFRA-M [in Russian].
2. Vynohradskiy, M. D., Vynohradska, A.M., Shkanova, O.M. (2003). *Upravlinnia personalom [Personnel management]*. (2nd ed.). Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
3. Borisova, E.A. (2002). *Otsenka i attestatsiya personala [Assessment and certification of personnel]*. Saint Petesburg: Piter [in Russian].
4. Khmil, F.I. (2006). *Upravlinnia personalom [Personnel management]*. Kyiv: Vydavnychiy tsentr "Akademiia" [in Ukrainian].
5. Kudryashova, L.D. (1983). *Sistemno-psikhologicheskaya otsenka kadrov rukovoditeley i upravlencheskikh system [System-psychological assessment of manager staff and management systems]*. Kishinev [in Russian].
6. Pugachev, V.P. (2006). *Rukovodstvo personalom [Personnel management]*. Moscow: Aspekt Press [in Russian].
7. Shalupin, A.V., Bohush, N.M. (2011). Otsiniuvannia diialnosti doslidno-vyprobuvalnykh laboratorii u 2010 rotsi za kompleksnym otsinochnym balom [Evaluation of the activity of testing laboratories in 2010 according to a complex evaluation score]. *Naukovyi visnyk UkrNDIPB – Scientific Bulletin: Civil Protection and Fire Security*, 1(23), 163-166 [in Ukrainian].
8. Menshikov, L.I. (1974). *Delovaya otsenka rabotnikov v sfere upravleniya [Business assessment of employees in the field of management]*. Moscow: Ekonomika [in Russian].
9. Nakaz DSNS Ukrainy “Pro zatverdzhennia Statutu Ukrainskoho naukovo-doslidnoho instytutu tsyvilnoho zakhystu” : vid 03 lypnia 2014 roku № 359 [Order of the Ministry of Emergencies of Ukraine “On Approval of the Statute of the Ukrainian Civil Protection Research Institute” from July 03, 2014, № 359]. (n.d.). *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN86877.html [in Ukrainian].
10. Nakaz Derzhstekhnobezpeky “Pro zatverdzhennia prymirnoho Polozhennia pro doslidno-vyprobuvalnu laboratoriiu terytorialnoho orhanu Derzhstekhnobezpeky Ukrainy” vid 18 travnia 2012 roku, № 133 [Order of the State Technical Committee “On Approval of the Model Regulations on the Testing and Testing Laboratory of the Territorial Body of the State Technical Committee of Ukraine” from May 18, 2012, № 133]. (n.d.). [in Ukrainian].
11. Nakaz MNS Ukrainy “Pro zatverdzhennia Nastanovy z orhanizatsii diialnosti doslidno-vyprobuvanoi laboratorii Holovnoho upravlinnia (upravlinnia) MNS Ukrainy v oblasti ta m. Kyievi” : vid 15 travnia 2006 roku № 289 [Order of the Ministry of Emergencies of Ukraine “On approval of the Instruction on the organization of activity of the testing and testing laboratory of the Main Directorate (Administration) of the Ministry of Emergencies in Ukraine and in the city of Kyiv” from May 15, 2006, № 289.]. (n.d.). *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN92352.html [in Ukrainian].

УДК: 35.08 (477)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-185-195](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-185-195)

Федотова Тетяна Анатоліївна, доцент, кандидат економічних наук, доцент, Дніпровський національний університет ім. О. Гончара; 49010 Дніпро, пр. Гагаріна, 72; тел.: +380507322102; e-mail: feduy@ukr.net.

ORCID: 0000-0002-9529-3429

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Анотація: Розглянута сучасна концепція категорії «управлінські кадри» та відображено основні особливості їх діяльності. Зазначено необхідність відбору для державної служби потенційно здібних управлінців, які мають відповідний талант і бажання, для підготовки їх до ефективної роботи в умовах інноваційно-орієнтованого розвитку, що може і повинна виконувати система управлінської освіти. Формування інноваційно-орієнтованої вітчизняної системи підготовки управлінських кадрів є невідкладною потребою сучасного суспільства. Важливою і невід'ємною складовою частиною цієї системи є вищі навчальні заклади, які пропонують цикл курсів управлінського спрямування.

Визначено певні відмінності підготовки управлінського персоналу для сфери державного управління від традиційної академічної освіти.

Зазначено, що багато сучасних державних службовців, які займають керівні посади, не отримали спеціальної підготовки у сфері управління. Тому, навчання вже сформованого керівного складу необхідно надавати особливе значення, оскільки розвиток інноваційно-орієнтованого управління державою неможливий без керівників, що володіють сучасними знаннями, навичками ефективної розробки і ухвалення управлінських рішень.

Безперервне професійне навчання управлінських кадрів повинне стати одним з пріоритетних напрямів кадрової політики і здійснюватися з метою підвищення ефективності і якості праці державного службовця, постійного зростання рівня його професійності, оволодіння новими методами управління, і навичками роботи в умовах інноваційно-орієнтованого розвитку країни.

Особливе місце в системі професійної освіти має бути відведено зміцненню зв'язків освітніх закладів і з державними органами. Визначено основні завдання на рішення яких має бути спрямоване навчання управлінського персоналу державної служби, а також базові принципи системи навчання керівних кадрів органів державного управління.

Для підвищення іновативності освітньої системи досить актуальною на сьогодні є проблема пошуку та підготовки викладачів високого рівня, підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу. Освітні

заклади повинні здійснювати свою діяльність в умовах, коли вимоги до професіоналізму і компетентності управлінців усіх рівнів державного управління постійно змінюються.

Ключові слова: державна служба, управлінські кадри, підготовка кадрів, управлінська еліта, керівні кадри, державне управління.

Fedotova Tatiana Anatoliivna, Associate Professor, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor; Oles Honchar Dnipro National University; 49010 Dnipro, 72 Gagarin Ave.; tel.; +380507322102; e-mail: feduy@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9529-3429

CONCEPTUAL BASES OF PUBLIC SERVICE MANAGEMENT TRAINING

Abstract: The modern concept of the category "management personnel" is considered and the main features of their activity are reflected. The necessity of selection for the civil service of potentially capable managers, who have the appropriate talent and desire, to prepare them for effective work in the conditions of innovation-oriented development, which can and should be fulfilled by the system of management education, is stated. Formation of an innovation-oriented domestic system of management training is an urgent need of modern society. An important and integral part of this system is the higher education institutions that offer a series of management courses.

Some differences of management personnel training in the sphere of public administration from traditional academic education are identified.

It is noted that many modern civil servants holding managerial positions have not received specific training in management. Therefore, the training of the already formed leadership should be given special importance, since the development of innovatively-oriented government is impossible without leaders who have the modern knowledge, skills to effectively develop and make management decisions.

Continuous professional training of managerial staff should become one of the priority areas of personnel policy and should be carried out in order to improve the efficiency and quality of work of a civil servant, to constantly increase the level of his professionalism, mastering new methods of management, and working skills in the conditions of innovation-oriented development of the country.

A special place in the system of vocational education should be given to strengthening the relations between educational institutions and with state bodies. The main tasks for the decision of which should be directed training of the administrative staff of the civil service, as well as the basic principles of the system of training of management personnel of public administration bodies.

To increase the innovativeness of the education system, the problem of finding and training high-level teachers and improving the skills of the teaching staff is quite relevant today. Educational institutions should operate in a context where requirements for the professionalism and competence of managers at all levels of government are constantly changing.

Key words: public service, managerial staff, training talents, managerial elite, managerial staff, public administration.

Постановка проблеми. Зміни, які відбулися впродовж останніх десятиліть в національному середовищі, зумовили необхідність комплексного реформування сектора державної служби, його адаптації до інноваційно-орієнтованих умов господарювання, вдосконалення системи державного управління. Тривалість цих процесів і їх успішність значною мірою залежать від того, наскільки ефективними будуть рішення невідкладних проблем у сфері державного управління. Дані аспекти обумовлюють особливо високі вимоги до професійної компетенції управлінського персоналу в цьому секторі.

Специфіка посилення ролі державних службовців обумовлює об'єктивну необхідність розробки послідовної політики підготовки управлінського персоналу, визначення мети, завдань і функцій механізму її здійснення. Це вимагає подальшого, як теоретичного обґрунтування, так і методичного забезпечення. Актуальність відміченого комплексу проблем, їх теоретична і практична значущість, а також недостатня розробленість зумовили вибір тематики дослідження.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання кадрового забезпечення та специфічності управлінської праці зокрема розглядалися такими вченими як Р. Акофф, І. Ансофф, Г. Беккер, П. Друкер, Г. Мінцберг, Е. Тофлер, А. Чандлер, Т. Шульц. Серед українських вчених, які приділяли увагу даному питанню, слід зазначити таких, як С. І. Бандур, В. Ф. Беседін, Д. П. Богиня, І. К. Бондар, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, М. І. Долішній, А. М. Колот, Ю. М. Краснов, Е. М. Лібанова, І. І. Лукінов, Е. Г. Панченко М. Г. Чумаченко, А. А. Чухно та інші. Як напрямок дослідження роль управлінської еліти в суспільстві та економіці розвитку розглядали такі російські дослідники як М. Афанасьєв, Г. Ашин, О. Гаман-Голутвінова, С. Глазєв, Ю. Левада, Е. Охотський, В. Ледяєв, Т. Заславська та ін.

Безпосередньо увагу питанням підготовки державних службовців приділено у працях таких вітчизняних вчених за різними напрямками: щодо системи підготовки - Т. Крушельницька та С. Пригородова [1], Серьогін С. [2], в контексті професіоналізації державної служби [3] - колектив авторів та І. Гусак [4], щодо керівних посад – Стельмашук М.С. [5], в аспекті дослідження закордонного досвіду – Артеменко Н. [6], Богданова Н. [7], Гриненко В. [8], Кіцак Т. [9], Корнута Л. [10], Титаренко Л. [11] та ін.

За методологічну основу дослідження взяті діалектичні методи наукового пізнання, системний підхід до визначення ролі підготовки управлінського персоналу в сукупності процесів державного творення.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є обґрунтування основних напрямів підготовки управлінських кадрів в умовах інноваційно-орієнтованого розвитку держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема людського чинника в управлінні пов'язана з прагненням людини до певної мети і її досягнення. В зв'язку з цим важливим є з'ясування основних складових діяльності управлінця: мотиву, мети, планування діяльності, опрацювання поточної інформації, оперативного ухвалення рішень і дії, перевірки результатів і корекції дій.

Сучасна концепція категорії «управлінські кадри» відображає основні особливості їх діяльності, а саме:

- потреба високої кваліфікації, ініціативності і самостійності керівників;
- особова сформованість з чітко певною метою, прагненнями і переконаннями;
- уміння пристосовувати свій стиль керівництва і підходи до управління до різноманітних умов і мікроклімату в організації [12, с. 57].

Вказані особливості діяльності сучасних управлінських працівників ініціюють виконання основних загальних функцій державного управління в процесі щоденної роботи.

Від таких якостей управлінських працівників, як професійна компетентність, уміння приймати ефективні рішення і забезпечувати їх виконання, оволодіння сучасними технологіями, прагнення до самовдосконалення і службового зростання залежать динамізм і успішність розвитку сфери державного управління підприємства. Нові реалії вимагають від управлінських працівників усіх рівнів уміння знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними, висококваліфікованими фахівцями. Саме таких фахівців повинні готувати навчальні заклади, оскільки усі підгалузі державного управління відчують велику потребу в кваліфікованих управлінських працівниках.

Таким чином, перед державою постають проблеми відбору потенційно здібних управлінців, які мають відповідний талант і бажання, для підготовки їх до ефективної роботи в умовах інноваційно-орієнтованого розвитку.

Цю функцію може і повинна взяти на себе система управлінської освіти. Треба підкреслити, що головною функцією такої системи повинна стати саме ґрунтовна підготовка управлінців. Це дозволить реалізувати концептуальну одноманітність в розумінні цілей і завдань навчання, досягти синергетичного ефекту, коли результати від вивчення окремих організаційно-управлінських дисциплін, об'єднуючись, призводять до якісно нової системи

знань відносно теорії і практики управління, стають ресурсами подальшого економічного зростання країни.

Формування інноваційно-орієнтованої вітчизняної системи підготовки управлінських кадрів є невідкладною потребою сучасного суспільства. Важливою і невід'ємною складовою частиною цієї системи є вищі навчальні заклади, які пропонують цикл курсів управлінського спрямування.

Управлінська діяльність завжди передбачає самодіяльність і творчість суб'єктів і об'єктів управління. Управлінські дії потребують розумного використання людських ресурсів в управлінні, а недбале відношення до них може спричинити ескалацію (загострення) конфліктів, плинність кадрів і т. д.

Кінцевою метою підготовки управлінських кадрів повинне стати формування стратегічного мислення, здібності мислити творчо і можливості працювати в ширшій перспективі.

Особливості сучасної організації підготовки управлінського персоналу для сфери державного управління зумовлені тим, що така підготовка має певні відмінності від традиційної академічної освіти. Оскільки система підготовки управлінського персоналу - це не просто отримання нових знань, знайомство з новими інформаційно-технологічними можливостями і рішеннями, це, в першу чергу, створення стійкої системи управлінської компетенції. Ця система складається з установок і цінностей, які з урахуванням сучасних теоретичних концепцій управління, практичних умінь і навичок, сприятимуть ефективності господарювання за рахунок оптимуму прийнятих управлінських рішень, зростанню продуктивності управлінської праці, досягненню критеріїв стійкого розвитку держави.

Слід зазначити, що багато сучасних державних службовців, які займають керівні посади, не отримали спеціальної підготовки у сфері управління, і відповідно, ведуть управлінську діяльність, керуючись інтуїцією і методом проб, без використання сучасних знань у сфері менеджменту [5]. Тому, навчання вже сформованого керівного складу необхідно надавати особливе значення, оскільки розвиток інноваційно-орієнтованого управління державою неможливий без керівників, що володіють сучасними знаннями, навичками ефективної розробки і ухвалення управлінських рішень.

Безперервне професійне навчання управлінських кадрів повинне стати одним з пріоритетних напрямів кадрової політики і здійснюватися з метою підвищення ефективності і якості праці державного службовця, постійного зростання рівня його професійності, оволодіння новими методами управління, і навичками роботи в умовах інноваційно-орієнтованого розвитку країни.

Впродовж усієї трудової діяльності державних службовців відповідно до встановленої для кожної категорії періодичності повинне здійснюватися підвищення кваліфікації з метою оновлення теоретичних і практичних знань,

умінь і навичок керівників і фахівців відповідно до постійно зростаючих вимог державних освітніх стандартів і особливостей державотворення.

Виходячи з цілей, цей процес повинен включати такі види навчання:

- короткострокове тематичне навчання з питань конкретного виду державного управління (впровадження нової технології);
- тематичні і проблемні семінари або вебінари з науково-технічних, технологічних, соціально-економічних і інших питань;
- довготривале навчання для поглибленого вивчення актуальних питань за профілем професійної діяльності;
- стажування для закріплення професійних знань, отриманих в результаті теоретичної підготовки, для вивчення досвіду і для реалізації можливості переходу на вищі посади;
- професійна підготовка, метою якої є отримання керівниками і службовцями додаткових знань, умінь і навичок згідно програм, які передбачають вивчення окремих предметів, необхідних для виконання нової професійної діяльності.

Наступний крок в системі безперервного професійного навчання - щорічне навчання управлінського персоналу державної служби з метою ознайомлення його з новими комп'ютерними програмами і прогресивними технологіями, ефективними методами аналізу і управління і т. п.

Серйозною проблемою функціонування системи підготовки управлінських кадрів державної служби слід виділити наявний розрив між знаннями і навичками отриманого навчання управлінців і практикою управління, що реалізується вищим керівництвом [13]. Важливо, щоб керівництво державних органів не лише вирішувало питання, пов'язані з навчанням підлеглих кадрів, але і розробляло необхідні заходи по використанню результатів навчання у своїй практичній діяльності для отримання віддачі від витрачених на навчання ресурсів.

Форма підготовки управлінських кадрів визначається, виходячи з мети і змісту програм діяльності: з відривом від роботи (очна), без відриву від роботи (заочна, вечірня), з частковим відривом від роботи (очно-заочна), у формі самоосвіти, екстернатура, аспірантура.

Підготовка зводиться до розвитку навичок і умінь, необхідних управлінцям для ефективного виконання своїх посадових обов'язків в майбутньому. На практиці систематичні програми підготовки найчастіше використовують для того, щоб готувати керівників до просування по службі [14].

В цілому навчання управлінського персоналу державної служби має бути спрямоване на рішення наступних завдань:

- підготовка до ефективного вирішення нових завдань, які буде необхідно виконувати в найближчій перспективі;

- поглиблення знань у сфері менеджменту і розвиток управлінських навичок, необхідних для ефективного практичного застосування при рішенні щоденних завдань;

- переосмислення старого досвіду, формування нових підходів до роботи, нових установок, здатних забезпечити успіх в мінливих умовах;

- розвиток у керівного складу установок, сприяючих підвищенню: індивідуальної ефективності праці, продуктивнішої взаємодії з підлеглими і успішному досягненню цілей державного органу.

Система навчання керівних кадрів органів державного управління повинна базуватися на наступних принципах:

1. Зміст навчання повинен відповідати функціональним цілям державного органу. Практика показує, що застарілий обсяг знань, якими володіють керівники, не дозволяє ефективно вирішувати складні питання в умовах, що постійно змінюються.

2. Зміст навчання управлінського персоналу має бути тісно пов'язаний з характером функціонування і структурою їх державного органу. Сьогодні визначають набір вимог до керівників, які використовуються при відборі і призначенні на посаду на основі їх "управлінських компетенцій". Ці вимоги мають бути тісно пов'язані із забезпеченням постійного навчання, оскільки розвиток управлінських компетенцій веде до зростання якості управління і рівня конкурентоспроможності країни.

3. Управлінський персонал повинен уміти вирішувати не лише поточні проблеми, але і розуміти основи таких дисциплін, як економіка, менеджмент, психологія, соціологія, фінанси і маркетинг. Досвід управління свідчить, що ефективність більшою мірою визначається не структурою, технологіями, та ін., а організаційною культурою їх керівників і менеджерів, їх здатністю сформувати у колективі бажання бути першими, здатністю мобілізувати зусилля кожного працівника на досягнення кінцевої мети діяльності державного органу і професійно поставлених цілей.

4. Спрямованість управлінської ланки державної служби на постійне оновлення своїх знань і компетенцій.

Необхідність докорінного поліпшення якості кадрового потенціалу, забезпечення його ефективного професійного розвитку зумовлена потребою у висококваліфікованих кадрах, ерудованих компетентних управлінців з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень [15, с. 225]. Сучасний державний управлінець повинен бути фахівцем, готовим до роботи в реальних умовах державного органу, регіону і країни в цілому.

Для підвищення іноваційності освітньої системи досить актуальною на сьогодні є проблема пошуку та підготовки викладачів високого рівня, підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу, рішення якої потребує значного фінансування і кадрового реформування галузі освіти. Система освіти побудована таким чином, що багато викладачів не мають

часу на практичну діяльність. У зв'язку з цим має місце нестача викладачів-практиків, які поєднують діяльність в сфері державного управління з викладацькою роботою. В результаті студенти отримують в більшій мірі теоретичні знання, які не підкріплені прикладами з практики державотворення та досвідом їх реалізації в реальній ситуації.

У вирішенні даної проблеми особлива роль відводиться організації та проведенню підвищення кваліфікації та професійної перепідготовки викладачів в напрямку вдосконалення їх предметної області знань, засвоєння нових технологій, впровадження в освітній процес інноваційних методів навчання. Крім того, необхідна комплексна підготовка з педагогіки, психології, етики, права, менеджменту та ін.

Отже, реалізація цього підходу повинна відбуватися в двох основних напрямках:

- навчання викладацькій майстерності фахівців-практиків: організація шкіл викладацької майстерності з упором на активні та інтерактивні методи спілкування з фахівцями;
- отримання викладачами спеціальних професійних знань і практичного досвіду в сфері окремих дисциплін і спеціалізації: стажування у відповідних органах для отримання практичних знань і досвіду в області викладацької спеціалізації.

Особливе місце в системі професійної освіти має бути відведено зміцненню зв'язків освітніх закладів і з державними органами через реалізацію спільних консультативно-освітніх програм, стажувань, виробничих практик, залучення успішних управлінських кадрів до викладацького процесу. На базі освітніх закладів перспективною є організація ділових центрів в рамках предметної діяльності, в які доцільно залучати управителів-практиків.

Ці заходи можна вважати програмою мінімум. Проте, програмою максимум в рішенні даного питання в перспективі повинна стати можливість викладацького складу працювати за сумісництвом в рамках своєї предметної діяльності або, хоча би залучатися до вирішення практичних завдань на рівні державного управління, розробки на замовлення науково-практичної теми, участі в розробці, моніторингу та коригування різних регіональних та національних програм державного розвитку і т.п.

Другим важливим напрямком підвищення іноваційності освітньої системи слід позначити збалансованість формування управлінського потенціалу з кон'юнктурними коливаннями ринку праці.

Ринкова потреба в управлінських кадрах має тенденцію до постійних змін кількісних і структурних компонент. Тому освітні заклади повинні здійснювати свою діяльність в умовах, коли вимоги до професіоналізму і компетентності управлінців усіх рівнів державного управління постійно змінюються. На даний момент розвитку особливу затребуваність мають державні управителі, які мають додаткову спеціальність в сферах діяльності

конкретних об'єктів національної економіки і досвід практичної роботи. У більшості випадків молодь після закінчення навчальних закладів незатребувана через відсутність досвіду роботи, а також через галузеву або територіальну несумісність.

Таким чином, сучасна концепція сфери освіти повинна стимулювати якісно нові зміни в підготовці висококваліфікованих фахівців сфери державного управління, націлювати їх на подальший професійне розвиток протягом життя і створювати оптимальні умови для реалізації їх потенціалу розвитку інтелектуальної праці. В широкому масштабі інноваційний підхід в освітньому процесі призведе до зростання національного освітнього потенціалу країни і загальної вартості людського капіталу.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У багатьох країнах пострадянського простору доки ще не сформувалося остаточне усвідомлення того, що серед головних чинників, які забезпечують ефективне державне управління в ринкових умовах, є реформування структури та системи державного управління, істотне підвищення соціальної і функціональної компетентності управлінських кадрів, можливість своєчасно адаптувати стратегію управління до швидкозмінливих умов зовнішнього середовища, здатність надихати підлеглих, уміння розпізнавати і розвивати творчий потенціал державних службовців, власна ініціативність і гнучкість в ухваленні рішень. Оскільки процеси європейської інтеграції охоплюють все більше сфер життєдіяльності, провідну роль в цих сферах повинна грати управлінська освіта. Стратегічною метою підготовки управлінських кадрів для сфери державного управління повинне стати формування управлінського потенціалу, здатного забезпечити стійкий інноваційно-орієнтований розвиток усіх галузей і сфер національної економіки.

Література:

1. Крушельницька Т., Пригородова С. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців: інноваційно-інформаційний аспект // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. - 2010. - № 4. - С. 49-57.
2. Серьогін С. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: монографія / Серьогін, Є. Бородін, Н. Липовська та ін. – Київ, 2013. – 112 с.
3. Підготовка магістрів державної служби у вищих навчальних закладах України в контексті професіоналізації державної служби в Україні: організацій- ний аспект / Т. П. Крушельницька, Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, С. А. Пригородова // Вісн. НАДУ. - 2009. - № 2. - С. 49-69.
4. Гусак І. Сучасний стан професіоналізації державних службовців в Україні // Збірник наукових праць: Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 31. – С. 367-373.
5. Стельмашук Л. С. Роль, завдання та функції керівника у посиленні відкритості державного органу влади // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. - № 9. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=886>.

6. Артеменко Н. Досвід Німеччини у професійному вдосконаленні державних службовців // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 4-ї регіон. наук.-практ. конф. / за заг. ред. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 153–157.
7. Богданова Н. О. Зарубіжний досвід підготовки державно-управлінських кадрів та шляхи його адаптації в Україні // Політичні науки. Правознавство. - 2007. - Том 69. - Випуск 56. - С. 97-104.
8. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах // Вісник УАДУ. – 2005. – № 3. – С. 162–169.
9. Кіцак Т. Зарубіжні системи підготовки державних службовців // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 495-593.
10. Корнута Л. Європейський досвід підготовки державних службовців для України: концепції та форми // Visegrad Journal on Human Rights. - 2016. - № 6 (2). – С. 81-86.
11. Титаренко Л. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід державного управління // збірник наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Вип. 1 (13). – Одеса: ОРІДУ Вісн. УАДУ. – 2003. – С. 206–216.
12. Чумаченко О. В. Проблемы определения категории «Управленческий персонал предприятия» и его классификация / О. В. Чумаченко, Т. С. Шульгина // Устойчивое развитие экономики. – 2011. – № 2. – С. 57-62.
13. Байдак Т. М. Целевая подготовка управленческих кадров // Актуальные проблемы государственного управления: Сборник научных трудов. - Х.: УАДУ, 2012. - № 2 (13): В 2-х ч. Ч.1. - С. 282 - 285.
14. Борщук М. Специфика формирования системы обучения управленческих кадров / М. Борщук, В. С. Загорский, А.В. Липенцев // Стратегия государственной кадровой политики – основа модернизации страны. – К., 2012. – С.230 – 233.
15. Голобор Н. Державна політика у сфері формування та розвитку освітньо-фахового потенціалу державно-управлінських кадрів в Україні // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. - № 1. - С. 225-231.

References:

1. Krushel'nic'ka, T. & Prigorodova, S. (2010) Udoskonalennja sistemi profesijnogo navchannja derzhavnih sluzhbovciv: innovacijno-informacijnij aspekt [Improvement of the system of professional training of public servants: innovative and informational aspect] // *Visnik Nacional'noi akademii derzhavnogo upravlinnja pri Prezidentovi Ukraïni - Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 49-57 [in Ukrainian].
2. Ser'ogin, S., Borodin, Є., Lipovs'ka N. ta in (2013) Reformuvannja profesijnogo navchannja derzhavnih sluzhbovciv v Ukraïni: problemi ta perspektivi: monografija [*Reforming the Professional Training of public Servants in Ukraine: Challenges and Prospects*]. Kiïv [in Ukrainian].
3. Krushel'nic'ka, T. P. & Naumenko, R. A. & Gogina, L. M. & Prigorodova, S. A. (2009) Pidgotovka magistriv derzhavnoi sluzhbi u vishhih navchal'nih zakladah Ukraïni v konteksti profesionalizacii derzhavnoi sluzhbi v Ukraïni: organizacij- nij aspekt [Preparation of Masters of public Service in Higher Educational Institutions of Ukraine in the Context of Civil Service Professionalization in Ukraine: Organizational Aspect] *Visn. NADU - Bulletin of UADU*, 2, 49-69 [in Ukrainian].
4. Gusak, I. (2012) Suchasnij stan profesionalizacii derzhavnih sluzhbovciv v Ukraïni [The Current State of Professionalization of public Servants in Ukraine] *Zbirnik naukovih prac'*:

Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja - Collection of Scientific Papers: Efficiency of Public Administration, 31, 367-373 [in Ukrainian].

5. Stel'mashhuk, L. S. (2015) Rol', zavdannja ta funkciï kerivnika u posilenni vidkритosti derzhavnogo organu vladi [The role, tasks and functions of the leader in enhancing the openness of the state authority] *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok - Public administration: improvement and development*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=886> [in Ukrainian].

6. Artemenko, N. (2007) Dosvid Nimechchini u profesijnomu vdoskonalenni derzhavnih sluzhbovciv [Experience of Germany in professional improvement of civil servants]. L. Prokopenko (Eds.), *Aktual'ni problemi evropejs'koï ta evroatlantichnoï integracii Ukraïni: materialy 4-i region. nauk.-prakt. konf. - Ukraine: materials 4th region. Research Practice Conf.* (pp. 153–157). Dnipropetrovs'k DRIDU NADU [in Ukrainian].

7. Bogdanova, N. O. (2007) Zarubizhnij dosvid pidgotovki derzhavno-upravlins'kih kadriv ta shljahi jogo adaptacii v Ukraïni [Foreign experience of training of state-administrative personnel and ways of its adaptation in Ukraine]. *Politichni nauki. Pravoznavstvo - Political sciences. Science of law*, 69, 56, 97-104 [in Ukrainian].

8. Grinenko, V. (2005) Profesijne navchannja vishhih kerivnih kadriv dlja derzhavnoï sluzhbi v zarubizhnih kraïnah [Professional training of senior executives for public service in foreign countries]. *Visnik UADU - Bulletin of UADU*, 3, 162–169 [in Ukrainian].

9. Kicak, T. (2009) Zarubizhni sistemi pidgotovki derzhavnih sluzhbovciv [Professional training of senior executives for public service in foreign countries]. V. S. Zagors'kogo, A. V. Lipenceva (Eds.), *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja: zb. nauk. pr. - The effectiveness of public administration*. L'viv: LRIDU NADU, 18/19, 495-593 [in Ukrainian].

10. Kornuta, L. (2016) Evropejs'kij dosvid pidgotovki derzhavnih sluzhbovciv dlja Ukraïni: koncepcii ta formi [The European experience of training civil servants for Ukraine: concepts and forms]. *Visegrad Journal on Human Rights - Visegrad Journal on Human Rights*, 6 (2), 81-86 [in Ukrainian].

11. Titarenko, L. (2003) Pidgotovka upravlins'koï eliti v Ukraïni ta zarubizhnij dosvid derzhavnogo upravlinnja [Preparation of the administrative elite in Ukraine and foreign experience of public administration]. *Zbirnik nauk. prac' Odes'kogo regional'nogo institutu derzhavnogo upravlinnja - Collection of Sciences. works of the Odessa Regional Institute of Public Administration*, Odesa: ORIDU Visn. UADU, 1 (13), 206–216 [in Ukrainian].

12. Chumachenko, O. V. & Shul'gina T. S. (2011) Problemy opredelenija kategorii «Upravlencheskij personal predprijatija» i ego klassifikacija [Problems of definition of the category “Management personnel of the enterprise” and its classification]. *Ustojchivoe razvitie jekonomiki – Sustainable development of economy*, 2, 57-62 [in Ukrainian].

13. Bajdak, T. M. (2012) Celevaja podgotovka upravlencheskih kadrov [Targeted training of managerial personnel]. *Aktual'nye problemy gosudarstvennogo upravlenija: Sbornik nauchnyh trudov - Actual problems of public administration: Collection of scientific works*. H.: UADU, 2 (13), V 2-h ch. Ch.1, 282 - 285 [in Ukrainian].

14. Borshhuk, M. & Zagorskij, V. S. & Lipencev A.V. (2012) Specifika formirovanija sistemy obuchenija upravlencheskih kadrov [Specificity of formation of the system of training of managerial personnel]. *Ctrategija gosudarstvennoj kadrovoj politiki – osnova modernizacii strany – The strategy of state personnel policy - the basis of modernization of the country*. K., 230–233 [in Ukrainian].

15. Golobor, N. (2013) Derzhavna politika u sferi formuvannja ta rozvitku osvith'o-fahovogo potencialu derzhavno-upravlins'kih kadriv v Ukraïni [State policy in the sphere of formation and development of educational and professional potential of state-administrative personnel in Ukraine]. *Visnik Nacional'noï akademii derzhavnogo upravlinnja - Bulletin of the National Academy of Public Administration*, 1, 225-231 [in Ukrainian].

УДК: 69:006; 355.58.001; 351.862.001

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-196-212](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-196-212)

Фомін Анатолій Іванович старший науковий співробітник відділу заходів захисту Науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: (044) 251 33 71, email: fomin@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0003-0754-1750

Могильниченко Вячеслав Васильович начальник відділу заходів захисту Науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: 38 050 949 37 13, email: mohylnychenkov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0001-8724-8882

Овчаренко Богдан Олександрович молодший науковий співробітник відділу заходів захисту Науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: 380 (63) 740 89 25, email: ovcharenkob@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-8713-4700

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В МІСТОБУДІВНІЙ ТА ПРОЕКТНІЙ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Анотація. У статті проведено аналіз та визначено проблеми організації інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудівній та проектній документації.

Розглянуто питання щодо нормативного забезпечення в галузі будівництва, розроблення та включення інженерно-технічних заходів цивільного захисту до містобудівної, проектної документації та реалізація їх під час будівництва і експлуатації.

Проведено аналіз організації інженерного захисту територій, розробці генеральних планів та раціональному розміщенню об'єктів підвищеної небезпеки, організації та будівництві протипаводкових, протизсувних, протилавинних та інших інженерних споруд спеціального призначення. Розглянуті шляхи щодо актуалізації нормативних документів щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Обґрунтовано, що ефективність заходів інженерного захисту територій і населення напряму

залежить від належного нормативного забезпечення, зокрема в галузі будівництва, розроблення та включення інженерно-технічних заходів цивільного захисту до містобудівної, проектної документації та реалізація їх під час будівництва і експлуатації.

Високі темпи розвитку та оновлення сучасної нормативної бази у сферах містобудівній та будівельної діяльності, цивільного захисту порушило питання щодо відповідності існуючих нормативно-правових актів з цих питань новітнім нормативним актам.

Тому актуальним постає питання щодо вивчення стану існуючої нормативної бази з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту та визначення потреби щодо її оновлення. Доведено, що інженерно-технічні заходи цивільного захисту у сучасних умовах є найбільш ефективним комплексом заходів захисту населення від впливу негативних факторів надзвичайних ситуацій у мирний час, а також від дії засобів ураження в особливий період. Визначено, що у зв'язку із істотним оновленням чинного законодавства у сферах будівництва та цивільного захисту, існує необхідність у врегулюванні питання відповідності діючих нормативно-правових актів з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту новим нормативним актам.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, містобудівна документація, проектна документація, захисні споруди, будівельні норми.

Fomin Anatoly Ivanovich Senior Researcher at the Department of Measures for Protection of the Research Center of Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine
tel.: (044) 251 33 71, email: fomin@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-8713-4700

Mogilnichenko Vyacheslav Vasilyevich Head of Department of Measures for Protection of the Research Center of Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine
tel.: 38 050 949 37 13, email: mohylnychenkov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-8713-4700

Ovcharenko Bohdan Oleksandrovyich Junior Researcher at the Department of Measures for Protection of the Research Center of Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection. Kiev, st. Rybalskaya, 18 01011, Ukraine tel.: 380 (63) 740 89 25, email: ovcharenkob@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-8713-4700

TOPICAL QUESTIONS OF ENGINEERING-TECHNICAL MEASURES OF CIVIL PROTECTION IN THE CITY-BUILDING AND DESIGN DOCUMENTATION

Abstract. The article analyzes and defines the problems of organization of civil engineering engineering measures in urban planning and project documentation.

The issues of regulatory support in the field of construction, development and inclusion of civil engineering engineering measures in urban planning, design documentation and their implementation during construction and operation are considered.

The analysis of the organization of engineering protection of the territories, development of master plans and rational placement of objects of high risk, organization and construction of flood, anti-slip, anti-flood and other engineering structures of special purpose. The ways of updating the normative documents on civil engineering engineering measures are considered. It is substantiated that the effectiveness of the measures of engineering protection of territories and the population depends directly on the proper regulatory support, in particular in the field of construction, development and inclusion of engineering and technical measures of civil protection in urban planning, design documentation and their implementation during construction and operation.

High rates of development and updating of the current regulatory framework in the spheres of urban development and civil engineering, civil protection raised the question of compliance of existing normative legal acts on these issues with the latest normative acts.

Therefore, it is urgent to study the status of the existing regulatory framework for civil engineering engineering measures and determine the need for its updating. It is proved that engineering and technical measures of civil protection in modern conditions is the most effective set of measures of protection of the population from the influence of negative factors of emergency situations in peacetime, as well as from the effect of means of defeat in a special period. It is determined that due to the significant updating of the existing legislation in the fields of construction and civil protection, there is a need to settle the issue of conformity of the existing normative-legal acts on the issues of civil engineering engineering measures with the new normative acts.

Keywords: civil protection, emergency, town planning documentation, design documentation, protective structures, building codes.

Постановка проблеми. Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою

цивільного захисту, до завдань якої належать запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій [1].

Одним з основних завдань ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, та зменшенню їх негативних наслідків.

У комплексі заходів щодо попередження виникненню надзвичайних ситуацій особливе місце відводиться інженерному захисту територій, який полягає в розробці генеральних планів та раціональному розміщенню об'єктів підвищеної небезпеки, організації та будівництві протипаводкових, протизсувних, протилавинних та інших інженерних споруд спеціального призначення.

Ефективність заходів інженерного захисту територій і населення напряму залежить від належного нормативного забезпечення, зокрема в галузі будівництва, розроблення та включення інженерно-технічних заходів цивільного захисту до містобудівної, проектної документації та реалізація їх під час будівництва і експлуатації.

Високі темпи розвитку та оновлення сучасної нормативної бази у сферах містобудівній та будівельної діяльності, цивільного захисту порушило питання щодо відповідності існуючих нормативно-правових актів з цих питань новітнім нормативним актам.

Тому актуальним постає питання щодо вивчення стану існуючої нормативної бази з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту та визначення потреби щодо її оновлення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам організації та раціонального використання вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту були присвячені праці таких вітчизняних дослідників: В. Засімова, В. Садкового, Л. Ушакова, А. Качинського, Г. Перепелятнікова, Є. Абрамова, О. Кірючкіна, В. Тютюника, В. Калугіна, В. Чучковського, Е. Соботовича, В. Бегуна, Г. Рєви, А. Яцека, В. Шестопалова, М. Дівізюка, П. Волянського та ін., а також зарубіжних, зокрема В. Шульгіна, М. Шахрамяна, С. Чеботарьова, М. Долгіна та ін. Системний аналіз наукової літератури у галузі цивільного захисту, моніторинг геополітичної обстановки у світі, зростання кількості збройних конфліктів та надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру свідчать про те, що проблема захисту мирного населення набирає особливої актуальності. Захист населення та забезпечення надійного функціонування підприємств, установ і організацій є актуальним також і в інтересах повсякденної діяльності, у зв'язку з тим, що на території України є велика кількість об'єктів ядерної енергетики, хімічно небезпечних об'єктів та інших об'єктів підвищеної небезпеки, аварії на яких можуть спричинити вкрай небезпечну обстановку для населення на значній території.

Значні руйнування на об'єктах підвищеної небезпеки та великі втрати серед населення можуть стати причиною істотного скорочення випуску промислової та сільськогосподарської продукції, призвести до величезних витрат на проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт надзвичайно великих масштабів та стати причиною повного краху виробничо-економічної системи держави.

Мета роботи. Провести аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду організації інженерно-технічних заходів цивільного захисту у будівництві та їх реалізації, визначити проблеми з організації таких заходів та запропонувати шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Практично в багатьох країнах світу на всіх етапах розвитку цивільної оборони особливе значення надається інженерно-технічним заходам захисту населення і територій.

Сучасні погляди на проблему захисного будівництва у високо розвинених країнах світу в основному збігаються і зводяться до того, що завчасне створення на території цих країни захисних об'єктів різного призначення є доцільним, оскільки забезпечує у разі виникнення екстремальних ситуацій воєнного часу, а також при катастрофах і стихійних лихах, збереження життя людей або істотне зниження можливих втрат серед населення.

Заходи щодо захисту населення і територій в надзвичайних ситуаціях природного характеру у більшості країн світу включають:

- будівництво спеціальних споруд та укриттів, що здатні захистити людей від небезпечних чинників, які виникають під час розвитку небезпечного природного процесу;
- підвищення стійкості будівель і споруд від руйнівного впливу природної стихії;
- захисні інженерні заходи (протисейсмічні, протизсувні тощо)
- заходи з евакуації;
- заходи медичного захисту.

Обсяги, зміст і терміни проведення заходів щодо захисту населення і територій визначають на підставі прогнозів стану природної небезпеки відповідних територій.

Однією із важливих складових інженерно-технічних заходів цивільного захисту є будівництво укриттів.

Будівництво укриттів здійснюється в тих випадках, коли будівлі, споруди, дамби або інші інженерні споруди не здатні захистити населення від природних небезпек. Захисні об'єкти необхідно зводити в легкодоступних місцях, де є велике скупчення населення, яке могло б в гранично стислі терміни укритися в цих об'єктах.

Підвищення стійкості будівель і споруд досягається вдосконаленням проектних рішень і застосуванням нових більш міцних будівельних матеріалів. Таке будівництво визнано соціально прийнятним і економічно

виправданим. Незважаючи на те, що вартість його може збільшуватися до 60%, а іноді і більше в порівнянні зі звичайним будівництвом, отриманий ефект незрівнянно вище.

У країнах Євросоюзу основним видом захисних споруд, призначених для укриття населення, є споруди подвійного (багатоцільового) призначення (паркінги, склади, тири, спортивні зали, підземні торговельні центри тощо), які у разі потреби можуть бути в найкоротші терміни переобладнані під укриття. Зазначене обумовлено економічним обґрунтуванням доцільності існування саме такого виду споруд. Споруди подвійного призначення в мирний час використовуються за основним своїм призначенням, не потребують додаткових витрат на утримання та приносять прибуток своїм власникам. Для цих же цілей передбачається використовувати тунелі, станції метро, тощо [2-4].

В Україні, в Російській Федерації та інших країнах СНД частина захисних споруд цивільної оборони у мирний час використовуються для господарських цілей. В цих спорудах облаштовуються класи та кімнати для проведення занять, роботи спортивних секцій, кабінети масажу, нетрадиційної медицини, тренажерні зали, підприємства торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення, опорні пункти поліції, різноманітні склади. В окремих випадках, по узгодженню зі службою сховищ та укриттів, захисні споруди передаються для промислових потреб підприємств та інших організацій. В усіх випадках існує одна основна умова – під час використання захисної споруди не повинно псуватись її обладнання, порушуватись конструкції, погіршуватись захисні властивості, знижуватись рівень готовності до використання за основним призначенням [1,5-7].

Зміни вимог до безпеки людей, що сталися у світі ведуть до посилення будівельних норм щодо стійкості будівель і споруд. У багатьох розвинених країнах в даний час реалізується стратегія будівництва, відповідно до якої будівельні об'єкти і споруди, що піддаються небезпечним стихійним лихам, при будь-яких обставинах не повинні виходити з режиму нормального функціонування. Так, наприклад, в США національна стратегія пом'якшення наслідків стихійних лих передбачає розробку нових споруд на основі такої технології, яка здатна забезпечувати стійкість до всіх видів катастроф.

Пом'якшенню наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру сприяють розробка і вдосконалення технологічних методів:

- розробка проектів;
- виробництво будівельних матеріалів;
- вдосконалення технологій будівництва;
- вибір відповідних конструктивних і технологічних рішень, що компенсують небезпечні впливи.

Розглядаючи питання організації інженерно-технічних заходів цивільного захисту треба мати на увазі те, що:

1. Інженерно-технічні заходи цивільного захисту спрямовані на:
 - захист населення та зниження можливих втрат та збитків від наслідків великих виробничих аварій, катастроф та стихійних лих, а також застосування засобів озброєної боротьби під час конфліктних ситуацій;
 - підготовку галузей промисловості та об'єктів господарювання до стабільної роботи при загрозі і виникненні великих виробничих аварій, катастроф, стихійних лих та під час розгортання конфліктних ситуацій;
 - створення умов для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

2. Проектування інженерного захисту виконується на основі:
 - результатів інженерно-геодезичних, інженерно-геологічних та інженерно-гідрогеологічних вишукувань для будівництва;
 - планувальних рішень та варіантів опрацювання рішень, прийнятих в схемах інженерного захисту (генеральні, детальні, спеціальні);
 - даних, які характеризують особливості використання територій, будівель та споруд, як тих що існують, так і тих проектується, с прогнозом змін цих особливостей та вимогами встановленого режиму (заповідники, сільськогосподарські землі та інше) та санітарно-гігієнічних норм;
 - техніко-економічного порівняння можливих проектних варіантів рішень інженерного захисту з оцінкою запобігання шкоди.

3. Інженерний захист полягає в розробці генеральних планів та раціональному розміщенню об'єктів підвищеної небезпеки, організації та будівництві протипаводкових, протизсувних, протилавинних та інших інженерних споруд спеціального призначення.

4. При проектуванні інженерного захисту передбачається:
 - запобігання, усунення або зниження до критичного рівня негативного впливу на території, що захищаються, будівлі та споруди діючі та зв'язані з ними можливі небезпечні процеси;
 - найбільш повне використання міських будівельних матеріалів та природних ресурсів;
 - можливість використання активних методів захисту;
 - виконання робіт способами, які не призводять до появи нових або інтенсифікації діючих геологічних процесів;
 - збереження заповідних зон, ландшафтів, історичних пам'яток, тощо;
 - архітектурне оформлення споруд інженерного захисту;
 - сполучення з заходами охорони природного середовища;
 - в деяких випадках – систематичне спостереження за утриманням територій і об'єктів, що захищаються та за роботою споруд інженерного захисту у період будівництва і експлуатації (моніторингу).

5. Заходи інженерного захисту та охорони природного середовища проектується комплексно, з урахуванням прогнозу змін у зв'язку з будівництвом споруд інженерного захисту та освоєння територій.

6. Інженерний захист забудованих територій або тих, що забудовуються від одного або кількох небезпечних геологічних процесів проектується незалежно від відомчої належності території, що захищається і об'єктів, при необхідності передбачається утворення єдиної територіальної системи (комплексу) заходів.

7. Вибір заходів враховується з обрахуванням видів можливих деформацій та впливу, ступеню відповідальності та цінності територій, що захищаються, будівель і споруд, їх конструктивних та експлуатаційних особливостей.

В організації інженерно-технічних заходів цивільного захисту важливе значення має розроблення генеральних планів забудови населених пунктів і ведення містобудівної політики з урахуванням природних особливостей регіонів і окремих територій, схильних до дії небезпечних природних явищ. З цією метою здійснюється зонування території країни, регіонів, міст і населених пунктів за критеріями природного ризику [8,9]. Виділяються зони можливого небезпечного землетрусу, ймовірного катастрофічного затоплення, можливих небезпечних геологічних явищ.

Інженерно-технічні заходи щодо захисту територій плануються і здійснюються в районах небезпечних природних процесів незалежно від відомчої належності території, що захищається і об'єктів розташованих на ній. Заходи інженерного захисту забезпечують запобігання, усунення або зниження до допустимого рівня негативного впливу небезпечних природних процесів на захищеній території, будівлі та споруди. Економічний ефект інженерного захисту визначається розміром запобігання шкоди території або спорудження за вирахуванням витрат на здійснення захисту. В даний час є приклади будівництва унікальних захисних споруд, які потребують величезних фінансових витрат. Так, наприклад, в Нідерландах уздовж морського узбережжя зведені дамби довжиною на десятки кілометрів, які захищають від катастрофічних морських штормів майже 50% території країни, де проживає близько 60% населення.

Вимоги до безпеки людей ведуть до посилення будівельних норм щодо стійкості будівель і споруд.

Сьогодні практично у всіх країнах на основі світового досвіду з урахуванням регіональних і національних особливостей кожної країни розроблені будівельні норми і правила. Дотримання будівельного законодавства є обов'язковим для всіх організацій незалежно від їх підпорядкованості та форми власності.

Крім будівельних норм і правил, що містять основні правила ведення будівельних робіт, будівельними відомствами різного рівня випускаються рекомендації щодо будівництва з урахуванням специфічних особливостей окремих регіонів і видів будівництва. У цих документах є рекомендації щодо

господарського використання сейсмонебезпечних, зсувонебезпечних, підтоплюються і інших територій, схильних до різних природних небезпек.

Велике значення в організації інженерно-технічних заходів захисту територій відіграє впровадження принципу попередження виникненню надзвичайних ситуацій. У цьому питанні важливе значення має реалізація запобіжних заходів на стадії проектування, при наявності відповідного нормативного забезпечення.

В Україні у складі проектної документації об'єктів будівництва передбачено розроблення розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Цей розділ розробляється у відповідності із ДБН [10] та ДСТУ [11], де встановлені вимоги до складу, змісту, порядку розробки, узгодження і затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі проектної документації об'єктів будівництва.

Цей розділ є складовою проектної документації що визначає комплекс інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайної ситуації, забезпечення захисту населення і територій та зниження можливих матеріальних збитків від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, від небезпек, що можуть виникнути при веденні терористичних, військових дій або внаслідок цих дій, а також створення містобудівних умов для забезпечення стійкого функціонування об'єктів.

В умовах швидкоплинної зміни національної Системи стандартизації та нормування у будівництві в Україні суттєвого значення набуває забезпечення сумісності механізмів системи технічного регулювання, в тому числі в нормуванні будівництва.

Високі темпи розвитку та оновлення нормативної бази порушило питання щодо відповідності ДБН В.1.2-4-2006 «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» (який був базовим документом з питань ІТЗ ЦЗ) новітнім діючим законодавчим та нормативно-правовим актам в сфері будівельної діяльності.

Протягом часу, що минув після прийняття цих ДБНів, введено в дію Кодекс цивільного захисту України, Закони України, зокрема: «Про регулювання містобудівної діяльності» «Про будівельні норми», змінено нормативно-правові акти та нормативні документи (постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 138 «Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту», прийняті сучасні державні будівельні норми і стандарти України (ДБН 2.2.3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво», ДСТУ Б А.1.1-91:2008 Вимоги до побудови, викладання, оформлення та видання будівельних норм, ДСТУ Б А.1.1-92 Вимоги до оформлення документів при розробленні будівельних норм, відповідно до яких повинні розробляться будівельні норми.

У зв'язку із цим постало питання у актуалізації вимог щодо проектування інженерно-технічних заходів цивільного захисту до чинного законодавства.

З метою визначення відповідності ДБН В.1.2-4-2006 «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» новим законодавчим та нормативно-правовим актам в сфері цивільного захисту та будівельної діяльності УкрНДІЦЗ було виконано науково-дослідну роботу за темою: «Провести дослідження та науково обґрунтувати вимоги інженерно-технічних заходів цивільного захисту у містобудівній документації та проектній документації об'єктів та розробити проект державних будівельних норм».

В ході проведення НДР було проаналізована діюча нормативно-правова база у сфері містобудівної діяльності та цивільного захисту та встановлено, що окремі положення та вимоги у неповній мірі відповідають Кодексу цивільного захисту та ряду законів та підзаконним актам з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудівній та проектній документації.

В результаті проведеного дослідження визначилися проблемні питання щодо невідповідності чинного ДБН В.1.2-4-2006 сучасним вимогам будівельних норм з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту, що вимагають свого вирішення.

Такими основними проблемними питаннями були:

а) невідповідність вимог щодо проектування ІТЗ ЦЗ під час будівництва або реконструкції споруд подвійного призначення та швидкоспоруджуваних захисних споруд положеннями вимог Кодексу України [1], Закону України [12] та іншими чинними підзаконними актами та нормативними документами;

б) необхідність обґрунтування вимог до форми та змісту завдання на проектування містобудівної та проектної документації;

в) перегляд визначення небезпечних зон;

г) визначення критеріїв та вимог до магістралей та вулиць сталого функціонування для різних населених пунктів;

д) необхідність визначення вимог щодо укриття населення в метрополітенах;

е) приведення термінів та визначень понять у відповідність до чинного законодавства.

Відсутність урегульованості окремих вимог ДБН В.1.2-4-2006 з положеннями Кодексу цивільного захисту України та інших нормативно-правових актів свідчить про необхідність удосконалення та приведення вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту у відповідність до чинного законодавства України та регламентації розроблення раціональних рішень для впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту в проектній та містобудівній документації.

В результаті подальшого аналізу нормативно-правових актів в сфері містобудівної діяльності та цивільного захисту визначена доцільність застосування основних положень ДБН В.1.2-4-2006 «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)», як інструменту технічного регулювання інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудуванні за умов його певної актуалізації, а саме приведення у відповідність окремих положень та термінології у відповідність до вимог чинного законодавства (Кодексом цивільного захисту, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про будівельні норми» та іншим нормативно-правовим актам.

При розробленні проекту нового ДБН ІТЗ ЦЗ було враховано те, що заходи щодо підвищення стійкості об'єктів господарювання повинні здійснюватися відповідно до вимог Норм проектування інженерно-технічних заходів, які передбачають:

забезпечення захисту населення та зниження масштабів руйнувань (пожеж, затоплень, тощо) в умовах надзвичайної ситуації;

а) підвищення стійкості роботи об'єктів господарювання і галузей економіки;

б) створення умов для успішного проведення робіт з ліквідації наслідків НС.

Вимоги норм проектування реалізуються під час:

- проектування та забудови міст;
- будівництва нових промислових підприємств, об'єктів енергетики, транспортних систем, систем водо-та газопостачання, а також під час їх реконструкції.

Запровадження норм проектування інженерно-технічних заходів здійснюється диференційовано з урахуванням ролі і важливості міст і об'єктів економіки.

Також існувала необхідність визначення у проекті ДБН:

а) вимог щодо проектування ІТЗ ЦЗ під час будівництва або реконструкції споруд подвійного призначення та швидкопоруджуваних захисних споруд;

б) вимог до форми та змісту завдання на проектування містобудівної та проектної документації;

в) небезпечних зон;

г) вимог до магістралей та вулиць сталого функціонування для різних населених пунктів;

д) вимог щодо укриття населення в метрополітенах.

При розробленні ДБН було враховано те, що організація інженерного захисту територій (далі – ІЗТ) умовно складається з етапів:

1. Збір інформації, впровадження організаційних заходів а саме:

а) віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту та віднесення суб'єктів господарювання до відповідних категорій цивільного захисту;

б) збір інформації про взаємне розташування на територіях хімічно-небезпечних об'єктів (далі – ХНО), атомних енергетичних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки (далі – ОПН), гідроспоруд, інженерних мереж, мереж енергопостачання, магістральних електромереж, магістральних газопроводів і продуктопроводів, систем життєзабезпечення населення, автомобільних і залізничних шляхів, об'єктів авіаційного, річкового та морського транспорту, інших об'єктів, що можуть спричинити виникнення НС;

в) визначення територій з підвищеним ризиком виникнення небезпечних геодезичних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, зокрема зсувів, селів, ерозій, затоплення і підтоплення, катастрофічного затоплення місцевості, масових пожеж в природних екосистемах, сходження лавин, підвищення сейсмічної небезпеки, районів можливих бойових дій та інших небезпечних територій;

г) визначення зон можливого ураження: навколо міст віднесених до груп цивільного захисту та суб'єктів господарювання віднесення до відповідних категорій цивільного захисту - значних (сильних та слабких) руйнувань, небезпечного та сильного радіоактивного забруднення, можливого хімічного забруднення, катастрофічного затоплення, інших небезпечних територій;

д) проведення районування територій за наявністю ПНО і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, а також ризику виникнення НС, пов'язаних з ними:

- визначення безпечних територій;
- визначення наявного фонду захисних споруд ЦЗ;
- визначення основних напрямків та безпечних шляхів для проведення евакуації;
- визначення заходів із створення мережі сталого функціонування.

2. Планування заходів ІЗТ, що передбачає:

а) розроблення планів інженерного захисту територій (розділів планів реагування та планів цивільного захисту на особливий період) відповідних адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням визначених нормативів інженерно-технічних заходів цивільного захисту (далі ІТЗ ЦЗ);

б) визначення містобудівних умов та обмежень, пов'язаних з необхідністю забезпечення інженерного захисту населення і територій шляхом розроблення розділів (схем) ІТЗ ЦЗ у містобудівній документації (схемах планування області, району, генеральних планах населених пунктів, детальних планах території) з урахуванням положень планів ІТЗ населення і територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

в) впровадження ІТЗ ЦЗ на об'єктовому рівні шляхом розробки розділів ІТЗ ЦЗ у проектній документації об'єктів - у відповідності до положень розділів (схем) ІТЗ ЦЗ містобудівної документації;

г) розроблення профільних галузевих регіональних та місцевих програм, спрямованих на забезпечення інженерного захисту територій;

д) планування укриття населення, ведення обліку фонду захисних споруд ЦЗ, планування будівництва швидкоспоруджуваних захисних споруд ЦЗ, визначення матеріально-технічної бази для їх будівництва;

е) планування інженерного забезпечення заходів з евакуації.

3. Реалізація заходів ІТЗ основними з яких є:

а) розміщення об'єктів на територіях з урахуванням наслідків аварій, що можуть статися на них;

б) реалізація вимог ІТЗ ЦЗ, які містять відповідні спеціальні розділи містобудівної та проектної документації об'єктів під час їх будівництва (реконструкції) і експлуатації;

в) розроблення і здійснення заходів щодо безаварійного функціонування об'єктів підвищеної небезпеки;

г) будівництво споруд, будівель, інженерних мереж і транспортних комунікацій із заданими рівнями безпеки та надійності;

д) будівництво протизсувних, протиповіневих, проти селєвих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення, їх утримання у функціональному стані;

е) розроблення та здійснення заходів щодо безпечної експлуатації будівель, споруд, інженерних мереж і транспортних комунікацій;

ж) створення відповідних запасів у матеріальних резервах, призначених для запобігання та ліквідації НС;

к) створення фонду захисних споруд ЦЗ під час нового будівництва (реконструкції), шляхом зарахування існуючих приміщень, будівель, споруд до фонду захисних споруд ЦЗ в якості найпростіших укриттів та/або споруд подвійного призначення, будівництво швидко споруджуваних захисних споруд ЦЗ;

л) реалізація заходів, передбачених відповідними профільними галузевими регіональними та місцевими програмами, спрямованими на забезпечення інженерного захисту територій;

м) вжиття інших заходів інженерного захисту територій залежно від ситуації, що склалася.

У проекті ДБН ІТЗ ЦЗ:

- долучено вимоги щодо проектування ІТЗ ЦЗ під час будівництва або реконструкції споруд подвійного призначення та швидкоспоруджуваних захисних споруд на виконання вимог Кодексу ЦЗ;

- приведено у відповідність до вимог Кодексу цивільного захисту та інших нормативних актів терміни та визначення понять;

- вилучено вимоги регуляторного характеру, відповідно до вимог Закону України «Про будівельні норми».
- переглянуте визначення небезпечних зон;
- визначено вимоги до магістралей та вулиць сталого функціонування для різних населених пунктів;
- внесені зміни у розділі «Захисні споруди цивільного захисту» з урахуванням Зміни № 3 ДБН В.2.2.5-97 та Кодексу ЦЗ;
- тощо.

Розроблений Українським науково-дослідним інститутом цивільного захисту проект ДБН В.1.2-4:20XX «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту» встановленим порядком був направив на затвердження до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.03.2019 року № 82ДСК затверджено ДБН В.1.2-4:2019 «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту» (ДСК).

Таким чином було врегульованим питання щодо приведення у відповідність до чинного законодавства у сферах будівництва та цивільного захисту, окремих вимог державних будівельних норм щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту в проектній та містобудівній документації.

Впровадження запобіжних інженерно-технічних заходів, їх ефективна реалізація суттєво знижує як вірогідність виникнення НС так і вартість заходів щодо ліквідації їх наслідків, підвищує рівень готовності населення (персоналу) та виробництва до реагування на НС.

Висновки:

1. Інженерно-технічні заходи цивільного захисту у сучасних умовах є найбільш ефективним комплексом заходів захисту населення від впливу негативних факторів надзвичайних ситуацій у мирний час, а також від дії засобів ураження в особливий період.

2. Заходи інженерного захисту повинні забезпечити попередження, усунення або зменшення до прийняттого рівня негативного впливу небезпечних природних процесів території, будівель та споруд, що підлягають захисту.

3. Своєчасне і повне впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудівній та проектній документації забезпечать створення містобудівних умов для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, суттєво знизять як вірогідність виникнення НС так і вартість заходів щодо ліквідації їх наслідків, підвищить рівень захисту населення від НС.

4. У зв'язку із істотним оновленням чинного законодавства у сферах будівництва та цивільного захисту, існує необхідність у врегулюванні питання відповідності діючих нормативно-правових актів з питань інженерно-технічних заходів цивільного захисту новим нормативним актам.

Література:

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI
2. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 4 (27).
3. Кутинов О. Гражданская оборона в странах НАТО (2013). Зарубежное военное обозрение. 2012, №5 С.12-19. [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://factmil.com/publ/strana/nato/grazhdanskaja_oborona_v_stranakh_nato_2013/61-1-0-108
4. Вильданов М.П. Современное состояние гражданской обороны США (2018) Зарубежное военное обозрение. 2018, №8 С. 30-36. [Електронний ресурс].-Режим доступу: http://pentagonus.ru/publ/sovremennoe_sostojanie_grazhdanskoj_oborony_ssha_2018/19-1-0-2851
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 138 «Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту».
6. Приказ Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 21 июля 2005 г. № 575 «Об утверждении Порядка содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны в мирное время».
7. Постановление МЧС Республики Беларусь от 24 февраля 2005 г. № 22 «Об утверждении Инструкции о порядке эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны».
8. ДБН Б.1.1-15-2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту».
9. ДБН Б.1.1-22-2017 «Склад та зміст плану зонування території».
10. ДБН Б.1.1-5-2007 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) в містобудівній документації».
11. ДСТУ 8773:2018 Склад та зміст розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту в складі проектної документації на будівництво об'єктів.
12. Закон України «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 року № 1704-VI.
13. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 6 «Про затвердження переліку об'єктів, що належать суб'єктам господарювання, проектування яких здійснюється з урахуванням вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту.
15. ДБН В.2.2.5-97 Будинки і споруди. Захисні споруди цивільної оборони.

References:

1. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : vid 02.10.2012 № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine from October 2, 2012 № 5403-VI]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro rehulivuvannia mistobudivnoi diialnosti» : vid 17.02.2011 № 3038-VI [Law of Ukraine «On Regulation of Urban Planning Activity» from February 17,

2011, № 3038-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro budivelni normy» : vid 5 lystopada 2009 roku № 1704-VI [Law of Ukraine “On Building Regulations” from November 5, 2009 № 1704-VI]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/go/1704-17> [in Ukrainian].

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia vykorystannia zakhysnykh sporud tsyvilnoho zakhystu» : vid 10 bereznia 2017 r. № 138 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of the Use of Civil Protection Protective Structures” from March 10, 2017 № 138]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia pereliku obektiv, shcho nalezhat subiektam hospodariuvannia, proektuvannia yakykh zdiisniuietsia z urakhuvanniam vymoh inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu” : vid 9 sichnia 2014 roku № 6 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the list of objects belonging to economic entities, the design of which is carried out taking into account the requirements of civil engineering protection measures” from January 9, 2014 № 6]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

6. Rezoliutsiia Rady ta predstavnykiv Uriadiv derzhav-chleniv u Radi “Pro novi zminy u spivpratsi Spivtovarystva z pytan tsyvilnoho zakhystu” : vid 13.02.1989 № 89/S44/03 [Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States in Council “On new developments in Community cooperation in the field of civil protection” from 13.02.1989 № 89/S44/03]. (n.d.). [in Ukrainian].

7. Rishennia Rady “Pro osnovni pryntsypy shchodo zmenshennia tekhnolohichnykh ta pryrodnykh zahroz” : vid 16.10.1989 № 89/C273/01 [Council Decision “On basic principles for the reduction of technological and natural hazards” from 16.10.1989 № 89/C273/01]. (n.d.). [in Ukrainian].

8. Rezoliutsiia Rady ta predstavnykiv Uriadiv derzhav-chleniv u Radi “Pro polipshennia vzaïmodopomohy mizh derzhavamy-chlenamy v razi stykhiinykh lykh ta tekhnohennykh katastrof” : vid 08.07.1991 [Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States “On the Council on improving mutual assistance between Member States in the event of natural disasters and man-made disasters” from 08.07.1991]. (n.d.). [in Ukrainian].

9. DBN B.1.1-5-2007 «Sklad, zmist, poriadok rozroblennia, pohodzhennia ta zatverdzhennia rozdilû inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu (tsyvilnoi oborony) v mistobudivnii dokumentatsii» [BC B.1.1-5-2007 «Composition, content, procedure of development, approval and approval of the section of civil engineering (technical defense) engineering measures in town planning documentation»]. (n.d.). *profidom.com.ua*. Retrieved from <http://profidom.com.ua/b-1/b-1-1/1177-dbn-b-1-1-52007-persha-chastina-sklad-zmist-poradok-rozroblenna-pogodzhenna-ta-zatverdzhenna-rozdilu-inzhenerno-tehnichnih-zahodiv-civilnogo-zahistu-civilnoji-oboroni-na-osoblivij-period-u-mistobudivnij-dokumentaciji> [in Ukrainian].

10. DBN V.1.2-4-2019 «Inzhenerno-tekhichni zakhody tsyvilnoho zakhystu» [BC B.1.2-4-2019 «Engineering and technical measures of civil protection»]. (n.d.). *dbn.co.ua*. Retrieved from <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-754> [in Ukrainian].

11. DBN 2.2.3:2014 «Sklad ta zmist proektnoi dokumentatsii na budivnytstvo» [BC 2.2.3: 2014 “Composition and content of design documentation for construction”]. (n.d.). *dbn.co.ua*. Retrieved from https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_a_2_2_3_2014/1-1-0-1168 [in Ukrainian].

12. DBN V.2.2.5-97 «Budynky i sporudy. Zakhysni sporudy tsyvilnoi oborony» [BC B.2.2.5-97 Buildings and structures. Civil defense defensive structures]. (n.d.). *kbu.org.ua*. Retrieved from <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/55.1.%20ДБН%20В.2.2-5-97.%20Будинки%20і%20споруди.%20Захисні%20споруди.pdf> [in Ukrainian].
13. DSTU 8773:2018 «Sklad ta zmist rozdlu inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu v skladi proektnoi dokumentatsii na budivnytstvo ob'ektiv» [SSTU 8773: 2018 Composition and content of the section of civil engineering engineering measures in the structure of project documentation for the construction of objects]. (n.d.). *dbn.co.ua*. Retrieved from https://dbn.co.ua/load/normativy/dstu/dstu_8773_2018/5-1-0-1848 [in Ukrainian].
14. DSTU B A.1.1-91:2008 «Vymohy do pobudovy, vykladannia, oformlennia ta vydannia budivelnnykh norm» [SSTU B A.1.1-91: 2008 Requirements for construction, building, design and publication of building codes]. (n.d.). *profidom.com.ua*. Retrieved from <http://profidom.com.ua/a-1/a-1-1/986-dstu-b-a-1-1-91-2008-ssnb-vimogi-do-pobudovi-vykladanna-oformlenna-ta-vidanna-budivelnih-norm> [in Ukrainian].
15. DSTU B A.1.1-92 «Vymohy do oformlennia dokumentiv pry rozroblenni budivelnnykh norm, vidpovidno do yakykh povynni rozrobliatys budivelni normy» [SSTU B A.1.1-92 Requirements for the design of documents in the development of building standards, according to which the building codes must be developed]. (n.d.). *profidom.com.ua*. Retrieved from <http://profidom.com.ua/a-1/a-1-1/1083-dstu-b-a-1-1-922008-ssnb-vimogi-do-oformlenna-dokumentiv-pri-rozroblenni-budivelnih-norm> [in Ukrainian].
16. Zakon Respubliky Kazakhstan «O Hrazhdanskoï zashchyte» : ot 11.04.2014 № 188-VZRK [The Law of the Republic of Kazakhstan “On Civil Protection” from 04.11.2014 № 188-VZRK]. (n.d.). *online.zakon.kz*. Retrieved from https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31534450#pos=155;-139 [in Russian].

УДК: 35.36.396

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-213-222](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-213-222)

Черняхівська Вікторія Валеріївна, кандидат наук з державного управління доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: vikysiya@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4135-7770

ЕВОЛЮЦІЯ ГЕНДЕРНИХ СТЕРЕОТИПІВ ВІДПОВІДНО ДО ТИПІВ ДЕРЖАВИ, ВІДНОСИН ВЛАДИ, ДОМІНУВАННЯ

Анотація: Простежено шляхи вдосконалення гендерних стереотипів в системі державного управління відповідно типів держави, відносин влади домінування тощо. В ході дослідження гендерних стереотипів, відносин статей на державній службі та в суспільстві загалом, простежили наступну динаміку. Проаналізувавши наукову літературу виявилось, що в порівняльних характеристиках різних моделей політики гендерної рівності традиційно враховують переважно існуючі моделі типів держав, відносин влади та домінування. Відповідно, поставлено за мету дослідити аналіз типів суспільств, а саме: антропоцентристського і соціоцентристського в рамках соціокультурного підходу.

Аналізуючи літературу дійдено висновку, що в порівняльних характеристиках різних моделей політики гендерної рівності традиційно враховують переважно існуючі моделі типів держав, відносин влади та домінування. Відповідно, що до цього слід додати аналіз типів суспільств: антропоцентристського і соціоцентристського в рамках соціокультурного підходу.

В основу покладено аналіз практичного вирішення питань гендерного дисбалансу в системі державного управління, державної служби та публічного адміністрування з точки зору антропоцентричної парадигми наукового пізнання. Тому як, в системі державного управління з точки зору гендерної рівності та викорінення гендерних стереотипів має лежати ідея людиноцентризму як антропологічна основа управління. Її застосування сприяє тому, щоб правові, політичні, соціальні, економічні інститути були зорієнтовані на індивіда. Тому, що людина, індивід не залежно від статі є осередком управління всіма суспільними процесами. Саме тому, вивчення та втілення ідеї людиноцентризму має лежати в основі усіх суспільно-політичних, державних, економічних, соціальних тощо, суспільних відносин.

Ключові слова: гендер, гендерна політика, державне управління, суспільство, держава, паритетна демократія, дискримінація, права людини, гендерна рівність.

Chernyakhivska Viktoriya Valeriyivna, Candidate of Sciences in the Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, 2 Frometivska St., tel.: (044) 264-52-54, e-mail: vikysiya@ukr.net.

ORCID: 0000-0003-4135-7770

EVOLUTION OF THE GENDER STEREOTYPES ACCORDING TO THE TYPES OF THE STATE, RELATIONS OF POWER, DOMINATION

Abstract: The ways of improving gender stereotypes in the public administration system according to the types of the state, relations of power, domination and more are traced. In the course of the study of gender stereotypes, relations of the sexes in the public service and in the society in general, the following dynamics were observed. Analyzing the scientific literature, it has emerged that the comparative characteristics of different models of gender equality policy traditionally take into account predominantly the existing models of the state types, power relations and domination. Accordingly, the aim is to investigate the analysis of the types of societies, namely: anthropocentric and sociocentric within the framework of the socio-cultural approach.

Analyzing the literature, it is concluded that the comparative characteristics of different models of gender equality policy traditionally take into account predominantly the existing models of the state types, power relations and domination. Accordingly, an analysis of the types of the societies: anthropocentric and sociocentric within the sociocultural approach, should be added to this.

The analysis is based on the practical solution of the gender imbalances in the system of the state administration, public service and public management in terms of the anthropocentric paradigm of the scientific knowledge. Because, in the system of the public administration, from the point of view of gender equality and eradication of the gender stereotypes, the idea of human-centrism as an anthropological basis of governance should lie. Its application helps to make the legal, political, social, economic institutions oriented towards the individual. Because a person, an individual, regardless of gender, is the focal point of managing all the social processes. That is why the study and implementation of the idea of human-centrism must underlie all the socio-political, state, economic, social, etc. social relations.

Keywords: gender, gender policy, public administration, society, state, parity democracy, discrimination, human rights, gender equality.

Постанова проблеми. Діалектика синхронії і діахронії дає можливість пояснити динаміку зміни гендерних стереотипів із збереженням їх фундаментальних характеристик, притаманних конкретному суспільству. Йдеться про принцип який дозволяє пояснити гендерні стереотипи, характерні для конкретного соціокультурного простору, що передбачає виявлення особливостей їх природи з урахуванням національно-етнічної специфіки. Також цей принцип передбачає виявлення комплексу причин формування та акумуляції стереотипів з позицій їх вертикального історичного розвитку і соціокультурної детермінації, що визначають вектор суспільних трансформацій.

Аналіз останніх досягнень. Питаннями гендерної рівності, гендерними стереотипами займаються ряд науковців як вітчизняних так і зарубіжних. Таких як, Ш. Берн, В. Брайсон, В. Близнюк, Т. Василевська, Л. Виноградова, О. Войтенко, Л. Воронько, Н. Грицяк, О. Дашковська, І. Дорожкіна, А. Заєць, Ю. Захарова, Е. Здравомислова, В. Кириченко, Л. Кобилянська, А. Колодій, О. Кулачек, М. Кімел, О. Кісь, В. Кравець, Т. де Лореті, К. Левченко, Т. Мельник, Т. Марценюк, О. Мірошніченко, А. Мищенко, В. Мюллер, О. Новак-Каляєва, Дж. Міль, С. Олійник, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, С. Поленіна, М. Пірен, В. Толстокорова, Н. Чухим тощо, також розглядаються окремі питання прав людини та проблеми впровадження гендерної рівності у суспільних відносинах та в державному управлінні.

Аналізуючи літературу можна дійти висновку, що в порівняльних характеристиках різних моделей політики гендерної рівності традиційно враховують переважно існуючі моделі типів держав, відносин влади та домінування. Відповідно, що до цього слід додати аналіз типів суспільств: антропоцентристського і соціоцентристського в рамках соціокультурного підходу. І ось чому.

Саме **метою статті** є дослідити аналіз типів суспільств який дасть змогу зрозуміти не тільки соціальні причини (ними можуть бути політичні, економічні, правові, ідеологічні, у тому числі релігійні явища і процеси) усталених у тому чи іншому суспільстві гендерних стереотипів, а й генетично запрограмовані стереотипи на рівні ментальних уявлень про роль чоловіка і жінки в публічній сфері життєдіяльності. Це в комплексі дає змогу пояснити часто існуючі розбіжності між теорією, доктриною, законодавчою практикою і реальними процесами, що відбуваються в суспільстві у частині вирішення проблеми гендерного паритету в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, з посиланням на нову філософську енциклопедію [1-14; 10], що в концепціях антропоцентристського спрямування підкреслюється самотійність індивіда як суб'єкта вільного вибору і відповідального вчинку. В політиці антропоцентризм реалізовано в лібералізмі, який визнає пріоритет інтересів особи перед інтересами будь-яких спільнот і невідчужуваність її природних прав. Методологічно антропоцентризм протиставляється натуралістичному

детермінізму та історизму й означає пріоритет цілепокладальної діяльності людей перед соціальними структурами і так званими марксистськими законами історичної необхідності. Антропоцентричним моделям не притаманне великомасштабне соціальне проектування та жорсткі соціальні технології, які підпорядковують інтереси особистості жорсткій логіці проекту і перетворюють її у «гвинтик» державної машини. Антропоцентризм утілює вимоги щодо співмірності соціальних перетворень та окреслює межі втручання держави в людську повсякденність.

Філософія наголошує, що в антропоцентризмі сутність людини – в її унікальності, неповторності, феноменальності, самоцінності. Головним принципом взаємодії людини із собою та навколишнім світом є: а) творча діяльність по створенню своєї самості згідно із суб'єктивними відчуттями; б) вільне, творче, відповідальне перетворення навколишнього середовища (або згідно із суб'єктивними поглядами на світ, або у співтворчості із Творцем) [10]. Ю. Сурмін, з посиланням на відповідне джерело, зазначає [11, с.13], що «суспільствознавство гуманітарне тією мірою, якою передбачає облік суб'єктивного фактора - розгляд людини як особистості, носія індивідуального» [12, с. 125].

В концепціях соціоцентричного спрямування проголошується домінування спільних, колективних інтересів над індивідуальними. Соціоцентристські моделі суспільства із покоління в покоління формувалися общиною, патріархальною сім'єю, патерналістським сприйняттям держави. Ідеологія, що формується цими інститутами, проголошує беззаперечний пріоритет спільного перед приватним, перед індивідуальним. Будь-яка сфера життєдіяльності людини, включаючи національну, духовну, економічну, політичну, управлінську, регулюється цією ідеологією та у будь-який спосіб і у будь-який час набуває відповідного вираження. Пригнічення індивідуального колективним – універсальний стандарт, який пронизує усі сфери суспільного життя. Так, з позиції соціоцентризму проблема прав особи, включаючи її природні права на життя, свободу та незалежність, нівелюється автоматично, оскільки, з точки зору соціоцентризму, названих прав не існує в природі, їх людині надає суспільство (держава). «Суспільна природа», «суспільна сутність» людини проголошуються в контексті доведеного до абсурду колективізму. Особистість в такій системі координат розглядається не як ціль у собі і самостійна цінність для суспільства, а винятково в якості засобу для досягнення ефемерних надособистісних, а тому й абстрактних цілей та результатів.

Таким чином, характеристика антропоцентристського і соціоцентристського типів суспільств дає можливість вивчати витoki (причини) будь-яких суспільних суперечностей (антагоністичних, неантагоністичних, антагональних, агональних) у зрізі об'єктивних і суб'єктивних причин. Об'єктивні причини укорінені в самій соціальній дійсності, у змісті сформованих у суспільстві економічних, політичних,

культурних та інших відносин, в діяльності різних соціальних інститутів, органів державної влади тощо. Суб'єктивні причини прямо чи опосередковано пов'язані із світським чи релігійним світоглядом окремих соціальних спільнот, системою ціннісних орієнтацій, якими керуються актори, з їх глибинними психологічними настановами, що знаходять вираження у відповідних соціальних стереотипах.

Гендерний підхід дозволяє розглянути соціальні стереотипи крізь призму особливостей поведінки індивіда в залежності від статі та уявлень про фемінність та маскуліність у межах культури окремого суспільства. Відповідно стереотипи інтегровані пояснюючими моделями гендерних відносин патріархатної та феміністської, які сформувалися в рамках парадигми «влада-домінування-покоря». В цій тріаді влада виступає основним виміром стратифікаційно-статусного поділу, розподіляючи індивідів за соціальними ролями та позиціями. Водночас, згідно з так званою капілярною теорією влади М. Фуко, влада здійснюється не лише через пряме насилля чи домінування, але також через ідентичність та дискурс [13].

Як видається, позиція М. Фуко найбільше кореспондується з партнерською моделлю гендерних відносин. Партнерська модель – це стосунки двох рівноправних суб'єктів, кожний з яких має власну цінність, і при наявності індивідуалізованих цілей кожен враховує цілі та інтереси іншого. У таких взаєминах важливим є узгодження поглядів та прагнень між партнерами, а спілкування характеризується повагою і коректністю, умінням поставити себе на місце партнера, зрозуміти його ситуацію та проблеми. З точки зору О. Вороніної, партнерська модель гендерних відносин інтегрує інтереси та цінності як чоловіків, так і жінок, враховує існуючі розбіжності між чоловіками та жінками, але не для утворення і збереження ієрархії, а для подолання її негативних наслідків[2, с. 13-106].

Суб'єктивні і об'єктивні можливості партнерської моделі гендерних відносин виражені в антагональних суперечностях, які існують між чоловіком та жінкою. Вона їх не усуває, а навпаки, передбачає, оскільки існування цього типу суперечностей у відносинах між чоловіками та жінками має об'єктивний характер. Їх неможливо усунути. Вони існуватимуть завжди.

Так, звернення до соціології [1] дає можливість зрозуміти особливість антагональних суперечностей, які вирізняються динамічно-урівноваженим характером, відносною збалансованістю, готовністю сторін до компромісу і конвенцій, а також взаємної відповідальності за зваженість та виконання взятих на себе зобов'язань. В антагональних суперечностях відсутній «чорно-білий» контраст. Вони не передбачають табу на взаємопереходи і взаємоперетворення сторін. Чітке усвідомлення суб'єктами якісних відмінностей між ними не є основою чи причиною антагонізмів. Конкуренти - суперники поважають права і свободи одне одного. Більше того, функціональна асиметрія протилежностей, коли обидві сторони мають тільки

їм властиві здібності, спонукає до взаємодоповнюваності зусиль у вирішенні завдань, які мають для них взаємовигідно важливе значення.

В антагональних суперечностях кожна із сторін, переймаючись своїми інтересами, водночас змушена виконувати певні зобов'язання і перед власною протилежністю. Керуючись своїми потребами, вона не може не рахуватися з потребами іншої сторони, оскільки її власне становище і благополуччя в значній мірі залежать від того, як ставитиметься до неї протилежна сторона. Тому суб'єкти беруть на себе зобов'язання не вчиняти дій, в результаті яких їх власне становище покращилося б за рахунок погіршення становища протилежної сторони. У цьому разі, сторони спільними зусиллями забезпечують рівновагу тієї соціальної системи, до якої вони належать.

З огляду на вищенаведене, в основі дослідження гендерної політики в системі державного управління в рамках гендерної моделі партнерських відносин доцільно керуватися принципом кооперації та принципом рівноправності, які поряд з традиційними принципами паритету, пріоритету та домінантності теж притаманні інтеракції людей кожного соціуму.

Результати, отримані в процесі вивчення та ознайомлення з окремими виданнями філософської, соціологічної, історичної літератури з теорії кооперації (автори - О. Анциферов, М. Баллін, С. Бородаєвський, Ф. Бюше, І. Витанович, В. Доманицький, Р.Оуен, П. Сорокін, Г. Спенсер, М. Туган-Барановський, Дж. Холіок, О. Чаянов та ін.), є переконливими для висновку, що про кооперацію можна говорити, як про гуртування і співпрацю людей в будь-якій сфері суспільного життя. Це одна із форм організації праці, за якої певна кількість людей бере спільну участь в одному й тому самому або в різних, зв'язаних між собою, виробничих процесах. Принцип кооперації демонструє органічний збіг умов розвитку особистості з фундаментальними імперативами суспільств на певному відрізку історії. Так, К. Маца стверджує, що кооперація – це «...вища форма колективізму, коли між елементами, які входять в систему, точно визначена міра взаємозалежності. При цьому колектив – це завжди в більшій чи меншій мірі, прямо чи опосередковано виражена кооперація елементів, які входять в колектив (систему). І колективність, і кооперативність відображають один і той самий принцип – колективістське начало в організації суспільства і виробництва» [9, с. 174–175]. На думку М. Туган-Барановського, кооперативна взаємодія у будь-якій інституціональній формі – це солідарність примирених інтересів, коли усі однаково зацікавлені, щоб спільна справа мала успіх, що обіцяє численні вигоди окремим учасникам [9]. В «Декларації про кооперативну ідентичність», прийняту на Генеральній Асамблеї Міжнародного Кооперативного Альянсу (1995) виділені такі кооперативні цінності: взаємодопомога, демократія, взаємна відповідальність, справедливість, рівність, чесність, відкритість, солідарність, соціальна відповідальність і турбота про інших [4].

Принцип рівноправності громадян в системі гендерно-управлінських відношень (дія цього принципу розкрита, зокрема, в дисертаціях Н.Н.Кукаренко та К.І.Лазар [5; 8 та ін.]) кореспондується з принципом універсальності прав людини, який розглядається науковцями як важливий фактор розвитку цивілізації в третьому тисячолітті.

Принцип рівноправності на відміну від принципу паритету забезпечує вихід на рівень іншого діапазону аналізу з включенням онтологічних, соціальних і правових основ гендерної рівності, не акцентуючи увагу на відношенні статей та ставить вимогу відповідальності як держави, так і кожного громадянина за створення умов соціального партнерства[14].

Натомість принцип паритету або гендерної паритетності (всебічно проаналізувала і обґрунтувала українська дослідниця О. Кулачек [6-7]) закладає підвалини в модель відносин, коли на передній план впливає питання про пропорційність, квоти і т. п. чоловіків та жінок в системі державного управління. Істотно, якщо ми робимо акценти лише на принципах паритетної демократії то обмежуємося аналізом доктрини національної політики гендерної рівності під кутом зору еволюції (історії) її основоположних принципів та ідеології, ідеї рівності у представництві громадян в різних сферах суспільного життя, але «першочергово у політичній сфері. Це природно, позаяк паритетна демократія, згідно із висновками І.О.Грицай, це - система нормативно-впорядкованих та передбачених політико-правовими принципами прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, забезпечення можливості їх рівноправного здійснення та дотримання у всіх сферах державно-громадської діяльності за допомогою відповідного механізму реалізації. Вона базується на пропорційному (в ідеалі – паритетному, тобто 50/50) представництві жінок та чоловіків у всіх гілках як законодавчої, так і виконавчої влади» [3].

Висновки. В рамках соціокультурного підходу важливо, щоб в порівняльних характеристиках різних моделей політики гендерної рівності здійснювався аналіз як існуючих моделей типів держав, відносин влади та домінування, так і моделей типів суспільств - антропоцентристського чи соціоцентристського. Такий аналіз дає змогу пояснити не тільки соціальні причини усталених у тому чи іншому суспільстві гендерних стереотипів, а й причини, генетично запрограмовані на рівні ментальних уявлень про роль чоловіка й жінки в суспільстві.

Соціокультурний напрям дослідження спрямований на виявлення особливостей реалізації гендерної політики в системі державного управління України в рамках тієї чи іншої моделі гендеру з урахуванням ментальності як суспільного феномена, глибоко поєднаного сутнісними зв'язками з історичними трансформаціями українського суспільства.

Евристичність соціокультурного підходу зростає за умов поєднання його принципів з принципами комплексного та інституційного підходів. Ці підходи взаємодоповнюють один одного, ця єдність дозволяє дослідити

гендерні відносини у всіх сферах суспільного життя під кутом зору їх системно-структурних характеристик, в генезисі та історичних трансформацій.

Література:

- 1.Методологія державного управління як галузі науки : [наук. розробка]; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.
- 2.Скаленко О.Глобальні резерви поступу (інформація + інтелект + інновація) / О. Скаленко. – К.: Основи, 2000. – 394 с.
- 3.Таворкин Е.П. Информация как научная категория / Е.П.Таворкин. 2006 [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http. www.i-u. ru/ biblio/archive/tavorkin_informaciya/](http://www.i-u.ru/biblio/archive/tavorkin_informaciya/)
- 4.Тищик Б. Й. Історія держави і права зарубіжних країн. Новий Час (XVII – 1918 рік) [навч. посіб.] / Б. Й. Тищик. – Львів : Світ, 2013. – 752.
- 5.Вербець В.В., Субот О.А., Христюк Т.А. Соціологія: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2009. – 550с. – Електрон. аналог друк. вид.: режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/86390-183-problemi-genderno-rvnost-na-suchasnomu-etap.html> (дата звернення: 01.06.2016) - Назва з екрана.
- 6.Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців в умовах євроінтеграції України: питання формування психологічної готовності [монографія] / О. О. Акімов. – К.: Центр учб. літ., 2014. – 176 с.
- 7.Лі Жун Інституційна обумовленість трансформації гендерних відносин (в контексті еволюції культурно-філософської традиції Китаю: дисертація кандидата філософських наук: 09.00.03 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AEVlEnDYUyoJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN
- 8.Говорун Т., Кікінежді О. Стать та сексуальність: Психологічний ракурс / Т.Говорун, О.Кікінежді. – Тернопіль: Нова книга – Богдан, 1999. – 384 с.
- 9.Кон І. Бесполоый сексизм: Сексуальная культура в России. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://sexology.narod.ru/chapt608.html>
- 10.Черняхівська В.В. Влияние гендерных стереотипов на становление женщины как субъекта управленческой деятельности / В.В. Черняхівська // Материалы международной научной конференции «Актуальные проблемы государственного управления» 27/05/2016 Тбилиси С. 93-94.
- 11.Копієвська О.Р. Гендер у контексті сучасних соціокультурних процесів // О.Р. Гендер //Правові засади формування та розвитку гендерного середовища в Україні [Ю.С.Шемчушенко, Н.М.Оніщенко, Я.М.Шевченко, О.Ф.Андрійко та ін.] ; за заг. ред. Н.М.Оніщенко, Н.М.Пархоменко. – К.: Юридична думка, 2010. – 352 с.
- 12.Гендерні дослідження : прикладні аспекти [монографія] / [В. П.Кравець, Т.В. Говорун, О. М.Кікінежді та ін.] ; за наук. ред. В. П.Кравця. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2013. – 448 с.
- 13.Коростылева Н.Н. Гендерное измерение кадровых процессов на государственной гражданской службе / Н.Н.Коростылева // Женщина в российском обществе. - 2014. - № 1.- С. 10-17.
- 14.Кочкина Е. В., Кириченко М. М., Степанова Н. М. Введение. Дестабилизация политических предписаний полу/ Е. В. Кочкина. // Гендерная реконструкция политических систем: [Сб.]; под ред. Степановой Н. М., Кириченко М. М., Кочкиной Е. В. – СПб.: ИСПГ-Алетей, 2003. – 991 с. – [Електрон. аналог. друк. вид.]:- Режим

доступу: <http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/index.htm> (дата звернення: 01.06.2016) - Назва з екрана.

References:

1. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Krasneichuk, A. O. (2010). *Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia yak haluzi nauky [Methodology of public administration as a branch of science]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Skalenko, O. (2000). *Hlobalni rezervy postupu (informatsiia + intelekt + innovatsiia) [Global reserves of progress (information + intelligence + innovation)]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
3. Tavokin, E. P. (2006). *Informatsiya kak nauchnaya kategoriya [Information as a scientific category]*. Retrived from http://ecsocman.hse.ru/data/779/811/1219/001_Tavokin.pdf [in Russian].
4. Tyshchuk, B. Y. (2013). *Istoriia derzhavy i prava zarubizhnykh krain. Novyi Chas (KhVII – 1918 rik) [History of the State and Law of Foreign Countries. New Time (XVII - 1918)]*. Lviv: Svit [in Ukrainian].
5. Verbets, V. V., Subot, O. A., Khrystiuk, T. A. (2009). *Sotsiologhiia [Sociology]*. Kyiv: Kondor. Retrived from <http://westudents.com.ua/glavy/86390-183-problemi-genderno-rvnost-na-suchasnomu-etap.html> [in Ukrainian].
6. Akimov, O. O. (2014). *Profesiina diialnist derzhavnykh sluzhbovtziv v umovakh yevrointehratsii Ukrainy: pytannia formuvannia psykholohichnoi hotovnosti [Professional activity of civil servants in the conditions of European integration of Ukraine: the issue of psychological readiness formation]*. Kyiv: Tsentr uchb. lit. [in Ukrainian].
7. Rong, L. (2010). *Instytutsiina obumovlenist transformatsii hendernykh vidnosyn (v konteksti evoliutsii kulturno-filosofskoi tradytsii Kytaiu [Institutional conditionality transformation of gender relations (in the context of the evolution of cultural and philosophical tradition of China)]*. *Candidate's thesis*. Kyiv. Retrived from http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AEVlEnDYYnoJ:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN [in Ukrainian].
8. Hovorun, T., Kikinezhdi, O. (1999). *Stat ta seksualnist: Psykholohichniy rakurs [Gender and sexuality: Psychological perspective]*. Ternopil: Nova knyha – Bohdan [in Ukrainian].
9. Kon, I. (n.d.). *Bespolyi seksizm: Seksualnaya kultura v Rossii [Genderless sexism: Sexual culture in Russia]*. Retrived from <http://sexology.narod.ru/chapt608.html> [in Russian].
10. Chernyakhovskaya, V. V. (2016). *Vliyanie hendernykh stereotipov na stanovlenie zhenshchiny kak subekta upravlencheskoy deyatel'nosti [The influence of gender stereotypes on the formation of women as a subject of managerial activity]*. *Aktualnye problemy gosudarstvennogo upravleniya – Actual problems of public administration : Materials of the international scientific conference*. (pp. 93-94). Tbilisi [in Russian].
11. Kopiiievska, O.R., et al. (2010). *Hender u konteksti suchasnykh sotsiokulturnykh protsesiv. Pravovi zasady formuvannia ta rozvytku hendernoho seredovyshcha v Ukraini [Gender in the context of contemporary socio-cultural processes]*. N. M. Onishchenko, N. M. Parkhomenko (Eds.). *Pravovi zasady formuvannia ta rozvytku hendernoho seredovyshcha v Ukraini – Legal bases of formation and development of gender environment in Ukraine*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
12. Kravets, V. P., Hovorun, T.V., Kikinezhdi, O. M. (2013). *Genderni doslidzhennia : prykladni aspekty [Gender Studies: Applied Aspects]*. V. P. Kravets (Eds.). Ternopil: Navchalna knyha – Bohdan [in Ukrainian].

13. Korostyleva, N. N. (2014). Gendernoe izmerenie kadrovyykh protsessov na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe [Gender measurement of personnel processes in the state civil service]. *Zhenshchina v rossiyskom obshchestve – Woman in Russian society*, 1, 10-17 [in Russian].

14. Kochkina, E. V., Kirichenko, M. M., Stepanova, N. M. (2003). Vvedenie. Destabilizatsiya politicheskikh predpisaniy polu [Introduction. Destabilization of political prescriptions for gender]. N. M. Stepanova, M. M. Kirichenko, E. V. Kochkinoy (Eds.). *Gendernaya rekonstruktsiya politicheskikh system – Gender reconstruction of political systems*. Saint Petersburg: ISPG-Aletya. Retrived from <http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/index.htm> [in Russian]

УДК 351:33

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-223-236](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-223-236)

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

ORCID: 0000-0001-8670-8779

Теоретичні основи та комплексні підходи до розкриття базових понять механізму державного управління у сфері цивільного захисту та розуміння їх складових

Анотація. Визначено, що, незважаючи на достатню кількість наукових робіт стосовно механізмів державного управління у сфері цивільного захисту, а, також, інституціональних чинників діяльності державної політики у даній сфері цивільного захисту, теоретико-методологічні засади механізмів державного управління у даній сфері ще до кінця не сформовані. Нагальна потреба вирішення цих проблемних питань та, пов'язаних з ними, інших проблем механізмів державного управління у сфері цивільного захисту задає напрям для формування подальших наукових бачень.

Зазначено, що механізм це набір форм і методів впливу органами виконавчої влади, або місцевого самоврядування, на процеси функціонування та реформування економічних, політичних, соціальних суб'єктів у будь-яких сегментах та ланках виробництва, а, також, на виконання конкретних процесів, або під час проведення відповідних робіт. Доведено тезу про те, що проводячи аналітичні дослідження теоретико-методологічних засад формування науки державного управління, передові вітчизняні науковці вивчали поняття «механізм державного управління», по-різному. Реальний механізм державного управління має завжди бути конкретним, тому, що він слугує досягненню визначених цілей за допомогою прямого впливу на визначені фактори і цей вплив здійснюється шляхом застосування визначеної кількості ресурсів.

Провівши аналіз визначень різних науковців, сформовано висновок про те, що механізм державного управління – це складна єдина система, яка, практично, не може існувати без певного структурного відособлення та здійснює управлінський вплив на суспільні процеси, що має відповідати взаємодії елементів управління, які є взаємозалежними та мають причинно-наслідкові зв'язки.

Обґрунтовано поняття цивільного захисту, згідно якого цивільний захист – це така сфера державного управління, яка має слугувати захисту населення, державних територій, майна та навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій через запобігання їх виникненню, а,

також, шляхом інформування населення та органів державної влади щодо реагування на них, щодо шляхів усунення їх наслідків та надання допомоги постраждалим громадянам, у мирний час та в особливий період.

Ключові слова: механізм, механізм державного управління, управлінський вплив, суспільні процеси, захист населення.

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

ORCID: 0000-0001-8670-8779

Theoretical bases and complex approaches to the disclosure of basic concepts of the mechanism of public administration in the field of civil protection and understanding of their components

Abstract. It is determined that, despite the sufficient amount of scientific work on the mechanisms of public administration in the field of civil protection, as well as the institutional factors of public policy activity in this field of civil protection, theoretical and methodological foundations of the mechanisms of public administration in this field have not yet been fully formed. The urgent need to address these issues and their associated other problems of public administration mechanisms in the field of civil protection sets the stage for the formation of further scientific visions.

It is determined that the mechanism is a set of forms and methods of influence by executive bodies, or local self-government bodies, on the processes of functioning and reformation of economic, political, social entities in any segments and links of production, as well as on the implementation of specific processes, or during the relevant works. The thesis that, carrying out analytical studies of theoretical and methodological foundations of the formation of the science of public administration, advanced domestic scientists studied the concept of "mechanism of public administration" in different ways. The real mechanism of public administration should always be specific, because it serves the attainment of set goals through direct influence on certain factors and this influence is realized by applying a certain amount of resources. After analyzing the definitions of different scientists, it was concluded that the mechanism of public administration is a complex unified system that, practically, cannot exist without some structural isolation and exerts a managerial influence on social processes, which should correspond to the interaction of controls that are interdependent and have cause and effect relationships.

The concept of civil protection is justified, according to which civil protection is a sphere of public administration, which should serve to protect the population,

state territories, property and the environment from emergencies by preventing their occurrence, as well as by informing the population and public authorities about responding to them, addressing their consequences and providing assistance to affected citizens, in peacetime and during special periods.

Keywords: mechanism, mechanism of public administration, managerial influence, social processes, protection of population.

Постановка проблеми. Будь-яке суспільство прагне перебувати у стабільному стані і, значною мірою, на це впливає правильно обраний напрям розвитку державного управління та його адекватність реаліям сьогодення. Особливої уваги заслуговують методи управління діяльністю органів влади у різних сферах, злагоджена робота яких впливає на безпеку життєдіяльності та здоров'я населення. Саме тому вивчення теоретико-методологічних основ цивільного захисту є надважливим у науці державного управління [1].

На теперішній час, актуальним питанням для нашої держави є попередження надзвичайних ситуацій, покращення функціонування системи цивільного захисту, зменшення обсягів матеріальних та соціальних ресурсів, значне використання яких зумовлене військовими діями та іншими непередбачуваними обставинами в Україні. Все дедалі стає зрозумілішим те, що сталий розвиток нашої держави, в основному, та її регіонів, зокрема, може бути досягнутий через вдосконалення системи механізмів державного управління шляхом своєчасного та ефективного державного регулювання у сфері цивільного захисту [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На даний час, науковці ще не сформували уніфікований та комплексний підхід до розкриття понять «механізм», «механізм державного управління», «механізм державного управління у сфері цивільного захисту» та розуміння їх складових. Тому, зараз, існує проблемне питання стосовно уточнення визначень зазначених термінів як у сфері цивільного захисту, так і в галузі науки державного управління [3, с. 64]. Значній кількості наукових та практичних питань щодо формкування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту присвячено роботи таких науковців, як: С. Андреев [4], О. Бойко [5], О. Борис [6], Н. Клименко [7], Д. Медведєв [8], С. Руденко [9], В. Федорчак [10], Ю. Харламова, В. Шведун та інших.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у вивченні теоретичних основ та комплексних підходів до розкриття понять «механізм», «механізм державного управління», «механізм державного управління у сфері цивільного захисту» та розуміння їх складових.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчення питань забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту не буде повним без дослідження їх теоретичної бази. Теоретична база механізмів державного управління містить основні засади розвитку процесу

державного управління. Поза тим, до основ державного управління варто включити понятійно-категорійний апарат, який складається з визначення основних принципів державного управління, особливостей їх взаємодії та структури.

На ефективну роботу системи управління цивільного захисту суттєвий вплив чинить ефективність механізмів державного управління, вирішення проблем підвищення якої, на мою думку, практично, неможливе без розкриття суті таких термінів, як: «механізм», «механізм державного управління», «механізм державного управління у сфері цивільного захисту», «цивільний захист», «ризик», «небезпека», «надзвичайна ситуація».

Незважаючи на достатню кількість наукових робіт стосовно механізмів державного управління у сфері цивільного захисту, а, також, інституціональних чинників діяльності державної політики у сфері цивільного захисту, теоретико-методологічні засади механізмів державного управління у даній сфері ще до кінця не сформовані. Нагальна потреба вирішення цих проблемних питань та, пов'язаних з ними, інших проблем механізмів державного управління у сфері цивільного захисту задає напрям для формування подальших наукових бачень.

Пропонується проаналізувати визначення таких термінів, як: «механізм», «державне управління», «механізм державного управління», «механізм державного управління у сфері цивільного захисту» та детально розглянути їх складові.

Термін «механізм» (від грец. – *mechane*), уперше, було використано у Стародавній Греції. Він стосувався внутрішнього устрою машини, який приводив її в дію. Сьогодні, це поняття має широке використання у галузі державного управління, у соціальних та економічних науках, а, також, у гуманітарній сфері. Під час проведення досліджень вченими було запропоновано значну кількість визначень, які описують складові елементи механізму [11].

Р. Рудніцька та О. Сидорчук дослідили, що найбільш ймовірно термін «механізм» було запозичено зі сфери технічних наук. Проте, на думку авторів, припустивши певну плутанину (елементи системи, ланки) у визначенні даного терміну, можна зрозуміти головну ідею, що механізм – це саме система, яка визначає порядок конкретного виду діяльності [3, с. 64]. Погоджуюся з науковцями та можу доповнити їхні висновки тим, що, на мою думку, механізм – це система, яка містить елементи, що взаємодіють між собою під час її функціонування та слугують для досягнення нею певних цілей.

Як вважає В. Бакуменко [11], механізм – це сукупність практичних заходів, засобів, стимулів та важелів, за допомогою яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування чинять вплив на виробництво, суспільство, або будь-яку іншу соціальну систему. Тобто, з цього випливає, що механізм це набір форм і методів впливу органами виконавчої влади, або

місцевого самоврядування, на процеси функціонування та реформування економічних, політичних, соціальних суб'єктів у будь-яких сегментах та ланках виробництва, а, також, на виконання конкретних процесів, або під час проведення відповідних робіт.

При дослідженні змісту даного терміну, з позицій соціально-економічних процесів, Т. Заславська визначає механізм як систему, утворену елементами, або ланками, рух яких спричиняє роботу інших елементів. Вона додає, що механізм їхнього регулювання є тим складніший, чим складніша досліджувана соціальна система та соціальні процеси у ній [11].

Щодо визначення поняття «механізм державного управління», то, проводячи аналітичні дослідження теоретико-методологічних засад формування науки державного управління, передові вітчизняні науковці вивчали його по-різному. Наприклад, Д. Дуков розглядає механізм державного управління у сукупності 10 основних аспектів їх застосування (див. Рис. 1.) [11].



Рис. 1. Аспекти застосування поняття механізму державного управління

Отже, виходячи із Рис. 1., можна зробити висновок, що механізм державного управління – це сукупність практичних заходів, стимулів, важелів та засобів, за допомогою яких органи влади впливають на суспільні відносини, виробництво, або будь-яку соціальну систему, для досягнення поставлених цілей. Комплексний механізм державного управління можна визначити як складну систему економічних, політичних, організаційних, соціальних, правових засобів впливу органів державної влади та місцевого самоврядування, яка передбачає визначення цілей, аналіз виконаних дій, вчинених впливів, прийнятих рішень та досягнутих результатів.

О. Машков та Н. Нижник пояснюють механізм державного управління як складову системи управління, яка чинить вплив на фактори діяльності управлінського об'єкта [3, с. 65]. Науковці додають, що управлінські процеси виконуються у межах певних організаційних структур. Не можу повністю погодитися з думкою авторів, адже, у різних джерелах надається інформація про те, що складовими елементами системи державного управління є: органи управління, а, також засоби, які забезпечують функціонування системи державного управління. В той самий час, вважаю, що механізм державного управління є інструментом досягнення цілей системи державного управління, іншими словами – це засіб, який поєднує складові системи державного управління та забезпечує їх одночасне ефективне функціонування.

Реальний механізм державного управління має завжди бути конкретним, тому, що він слугує досягненню визначених цілей за допомогою прямого впливу на визначені фактори і цей вплив здійснюється шляхом застосування визначеної кількості ресурсів. Провівши аналіз визначень різних науковців, можна сформулювати висновок про те, що механізм державного управління – це складна єдина система, яка, практично, не може існувати без певного структурного відособлення та здійснює управлінський вплив на суспільні процеси, що має відповідати взаємодії елементів управління, які є взаємозалежними та мають причинно-наслідкові зв'язки.

Система механізму державного управління складається із: власне системи управління; соціальних та правових норм; методів визначення цілей; управлінського процесу як сукупності дій керуючої системи, які змінюють одна одну послідовно.

Погоджуюся з думкою В. Малиновського у тому, що механізм державного управління – це масив засобів з організації процесів управління та методів впливу на розвиток керованих об'єктів із застосуванням відповідних способів управління, спрямованих на досягнення цілей державного управління.

Р. Рудницька, досліджуючи структуру механізму державного управління, зазначає про те, що у ній можна виділити основні елементи, а саме: інструменти, методи, важелі, нормативно-правове та інформаційне забезпечення, а, також, політику. Погоджуюся із описом структури

механізму державного управління, проаналізованою Р. Рудніцькою, і лише бажаю додати, що структура механізму державного управління у певній сфері суспільного життя може змінюватися у залежності від особливостей конкретних змін управлінського процесу у якомусь середовищі.

Мені імпонує думка Н. Брюховецької стосовно того, що в залежності від постановки акцентів на ті, чи інші, сфери регулювання, механізм державного управління матиме різне тлумачення [12]. Зважаючи на те, які завдання вирішує орган влади і яким шляхом, застосування певного механізму державного управління може бути комплексним і складатися із груп окремих механізмів.

Також, хочемо погодитися з думкою, яку висловлює Ю. Древаль. Він зауважує, що єдиного спільного наукового визначення терміну «механізм державного управління» досі не існує. У продовження аналізу наукових досліджень, пропонується розглянути думку науковця Ю. Тихомирова, який виділяє у понятті «механізм державного управління» такі компоненти, як: система управління, соціально-правові норми, методи постановки цілей. Сам управлінський процес він визначає як послідовність дій керуючої системи, що змінюють одна одну. З такою думкою автора погоджуюся і роблю висновок, що механізм державного управління відображає злагоджену взаємодію включених у нього елементів управління і це явище має характер причинно-наслідкових зв'язків та стійких залежностей, що дає змогу розглядати його як ефективний інструмент дослідження реальної дійсності та обґрунтованого, з точки зору науки, впливу на процеси, що відбуваються у державі [3, с. 64].

Проте, на мою думку, до механізму державного управління не варто відносити таку систему управління, яка діє за допомогою зазначеного комплексного механізму. Загалом, систематизація визначень поняття «механізм державного управління» представлена нами у Табл. 1.

Таблиця 1.

Визначення поняття «механізм державного управління» науковцями [12, 3]

Автор	Визначення
<i>В. Авер'янов</i>	Група відповідних органів влади, організованих у єдину систему для реалізації завдань державного управління, що відповідають їх правовому статусу та сукупність інституційних норм, що регулюються організаційними засадами та механізмом виконання свого функціонального призначення зазначеними органами.
<i>Г. Атаманчук</i>	Комплексна система державних органів, які організуються згідно з визначеними принципами з метою виконання завдань державного управління. Також, науковець пояснює механізм державного

	управління як певну сукупність із логічним послідовним взаємозв'язком соціальних закономірностей, процесів, елементів і завдяки яким суб'єкт державного управління реалізує цілі, інтереси та потреби суспільства в управляючому впливі, закріплює їх в управлінських рішеннях та діях, після чого втілює їх у життя, беручи за основу державну владу.
<i>М. Круглов</i>	Набір організаційно-правових, мотиваційних та економічних інструментів прямого впливу суб'єктів державного управління, які узгоджують інтереси учасників державного управління, які взаємодіють між собою.
<i>В. Малиновський</i>	Сукупність методів та інструментів організації управлінських процесів, способів прямого впливу на розвиток керованих об'єктів із застосуванням відповідних інструментів управління, що слугують реалізації цілей державного управління
<i>Н. Нижник</i>	Складова системи управління, яка чинить вплив на фактори діяльності управлінського об'єкта.
<i>В. Бакуменко</i>	Сукупність практичних заходів, засоби, стимулів та важелів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування та органи державної влади чинять вплив на виробництво, суспільство, або будь-яку іншу соціальну систему.
<i>Д. Дуков</i>	– Система державних органів, які організовані між собою відповідно до визначених принципів державного управління; – складова системи управління, яка чинить вплив на фактори діяльності управлінського об'єкта; – демократична державна організація, яка здійснює управлінський вплив на суспільні процеси; – спосіб організації та функціонування управління, основою якого є окреслення обґрунтованих цілей; – сукупність практичних заходів, стимулів, важелів та засобів, за допомогою яких органи влади впливають на суспільні відносини для досягнення поставлених цілей.

Провівши аналіз визначень науковців, можна сформулювати наступне визначення механізму державного управління, а саме: механізм державного управління – це механізм, який має ознаки системи та слугує для практичного виконання завдань державного управління з метою досягнення поставлених цілей, має чітко окреслену структуру, містить методи, важелі та інші засоби впливу на об'єкт управління та має відповідне нормативно-правове та інформаційно-комунікативне забезпечення.

На мою думку, після проведення наукового дослідження визначення механізму державного управління, у контексті даного пункту, заслуговує на увагу дослідження поняття цивільного захисту.

Згідно зі ст. 4 Кодексу цивільного захисту України [13], цивільним захистом є функція держави, яка спрямована на захист територій, населення, майна та навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, а, також, на усунення їх наслідків та надання допомоги постраждалим від них, у мирний час та в особливий період.

Відповідно до Конституції України, кожен громадянин має право на захист свого здоров'я та життя від наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, застосування зброї, а, також, на гарантоване забезпечення реалізації такого права від державних органів виконавчої влади, керівників установ, організацій, підприємств будь-якої форми власності та підпорядкування. Виступаючи гарантом цього права, держава має створювати і розвивати єдину загальнодержавну систему цивільного захисту. Така система має включати до свого складу функції цивільної оборони та захисту населення і державних територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів [14].

Проаналізувавши визначення терміну «цивільний захист», яке надане у Кодексі цивільного захисту України, відмічено що у ньому не згадано про важливу роль органів державного управління, яку вони мають виконувати у захисті населення і територій від надзвичайних ситуацій, а саме – реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, а, також, інформування органів державного управління та населення про її характер та особливості [15].

У наукових енциклопедіях з цивільного захисту та цивільної оборони термін «цивільний захист» тлумачиться як сукупність усіх гуманітарних заходів, направлених на захист населення, майна та навколишнього природного середовища від аварій, стихійних лих, а, також, від різного роду небезпек, що виникають під час проведення воєнних дій. Також, у зазначених джерелах, можна знайти інформацію про те, що поняття «цивільний захист» та «цивільна оборона» є синонімами. Проте, Амманською декларацією з цивільного захисту, прийнятою на міжнародному форумі МОЦО в Аммані (Йорданія) 3-5 квітня 1994 р., рекомендується використання терміну «цивільний захист», тому що він більш точно відображає зміст діяльності у даній сфері.

Як обговорювалося на форумі, суть цієї діяльності полягає саме у захисті, а не такому суперечливому методі активної протидії, як оборона [16].

Дослідивши це питання, пропонується власне визначення поняття цивільного захисту і воно полягає у тому, що цивільним захистом можна назвати комплексну систему прийняття об'єктивних рішень в умовах надзвичайних ситуацій, яка покликана розв'язувати формалізовані завдання під час регулювання та ліквідації надзвичайних ситуацій, особливістю яких є неповнота даних і суперечливість інформації, необхідної для прийняття зваженого рішення.

С. Кучеренко, В. Пантелєєв, В. Перевощиков та М. Сегаль трактують термін «цивільний захист» як сукупність заходів з підготовки до захисту та заходи у справах захисту населення, культурних і матеріальних цінностей, навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій природного, або техногенного, характеру, а, також, від небезпек, спричинених збройними конфліктами [16]. Погоджуюся з авторами лише частково, тому що цивільний захист визначається, також, як заходи держави в цілях захисту населення, територій, майна та навколишнього середовища від наслідків різного характеру надзвичайних ситуацій через запобігання надзвичайним ситуаціям, усунення їх наслідків та надання допомоги постраждалим.

За визначенням Ю. Воробйова, цивільний захист – це комплекс заходів із захисту населення, культурних і матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища у різних, за своїм характером, кризових ситуаціях від надзвичайних ситуацій у мирний та воєнний часи. Проте, зазначу, що науковець використовує термін «кризова ситуація», який не має юридичного визначення у законодавстві.

В. Ізмалков розуміє цивільний захист як комплекс дій щодо захисту населення, державних територій, навколишнього середовища, культурних і матеріальних цінностей та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій під час мирного та воєнного часів, а, також, від тих надзвичайних ситуацій, які виникають під час проведення військових дій, або внаслідок цих дій, та щодо забезпечення безпеки людей та пожежної безпеки на водних об'єктах [16]. Тобто, мова йде про те, що до комплексу дій, здійснюваних у межах цивільного захисту, також, входить забезпечення захищеності об'єктів, необхідних для національної безпеки держави, а, також, для збереження об'єктів, важливих для стабільного функціонування економіки та підтримки життєдіяльності суспільства, в умовах воєнного часу.

Для дослідження поняття «цивільний захист» пропонується порівняльний аналіз та метод узагальнення як найбільш поширені в науці державного управління методи та можна констатувати, що універсальне визначення даного терміну у сучасній літературі та у законодавстві відсутнє. Тому, пропонується таке визначення поняття цивільного захисту, згідно якого цивільний захист – це така сфера державного управління, яка має слугувати захисту населення, державних територій, майна та навколишнього

природного середовища від надзвичайних ситуацій через запобігання їх виникненню, а, також, шляхом інформування населення та органів державної влади щодо реагування на них, щодо шляхів усунення їх наслідків та надання допомоги постраждалим громадянам, у мирний час та в особливий період.

Також, виявлено найбільш істотні ознаки, які характеризують дану сферу державного управління та «відокремлюють» її від суміжних сфер, які графічно представлені на Рис. 2.

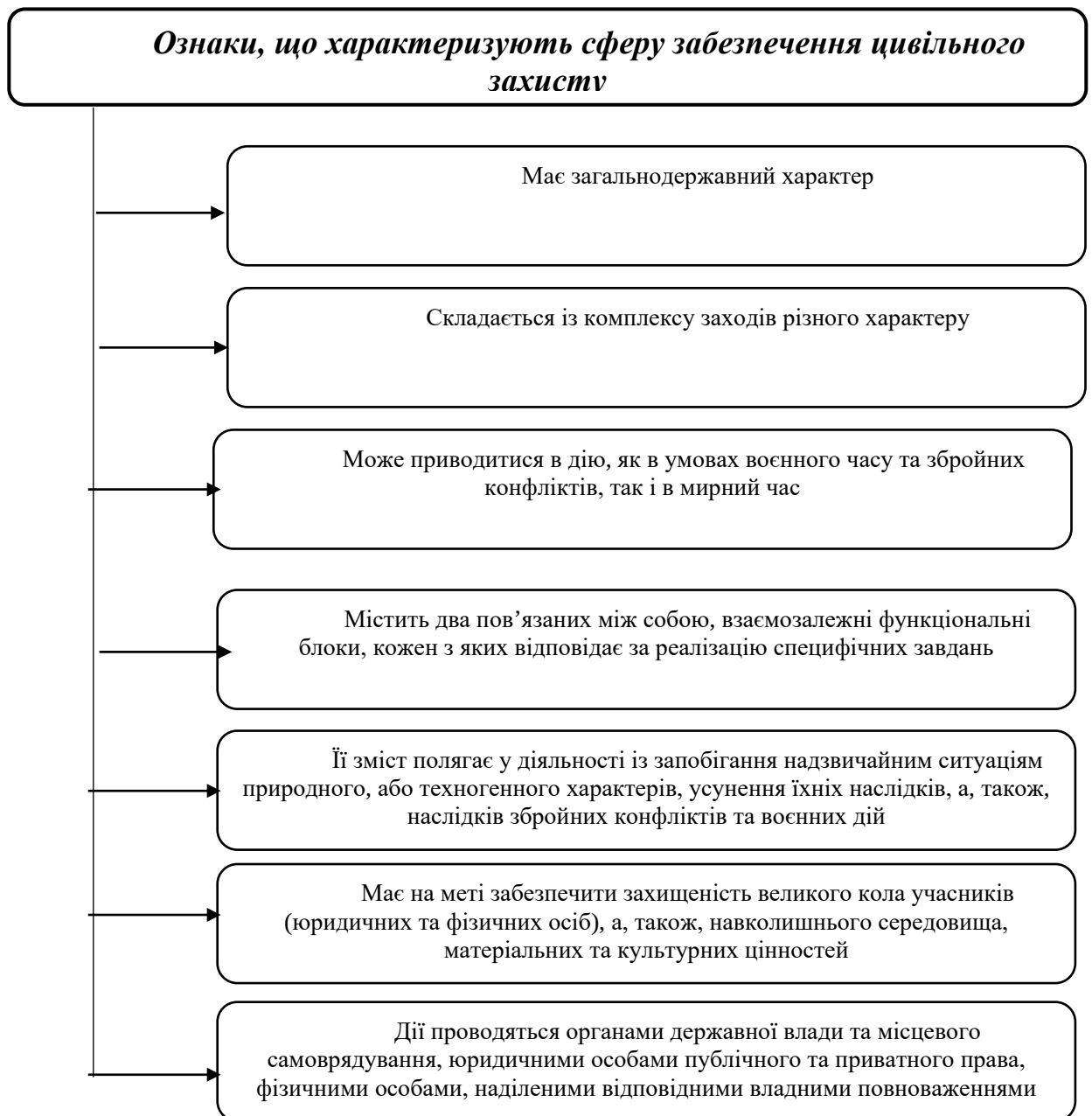


Рис. 2 Ознаки, що характеризують сферу забезпечення цивільного захисту [16]

Провівши аналіз ознак щодо забезпечення цивільного захисту, на мій погляд, важливо відзначити деякі важливі обставини. Наприклад, незважаючи на застосування слова «цивільна», захисні заходи стосуються не лише громадян певної країни, а і всього населення – апатридів, біпатридів тощо. Також, зазначу на існуванні таких об'єктів цивільного захисту, як: юридичні та фізичні особи, які, одночасно, є суб'єктами, стосовно яких забезпечуються заходи цивільного захисту.

Висновок. Отже, у статті було проаналізовано визначення, які надані в наукових працях, та виявлено, що дослідження науковців щодо теоретико-методологічних засад стосовно визначення поняття «механізм державного управління», в цілому, і поняття «механізм державного управління у сфері цивільного захисту», зокрема, мають розбіжності та не мають сталого погляду.

Також, беручи за основу надані визначення термінів, було запропоновано авторське визначення понять: «механізм», «механізм державного управління», «цивільний захист», «механізми державного управління у сфері цивільного захисту». Беручи до уваги те, що зазначена категорія термінів має особливості для різних сфер діяльності суспільства, підкреслимо, що, таким чином, була виявлена певна проблема, у центрі якої те, що існує визначення функції держави щодо цивільного захисту не у повній мірі відображає сучасні реалії життя та діяльності нашого суспільства та не охоплює усієї величини заходів, які має виконувати держава для забезпечення безпеки її громадян.

Література:

1. БОЙКО ОКСАНА / СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ// Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали X Конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – С.354.
2. Павлов Сергій Сергійович / ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК ОБ'ЄКТ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України № 4/2019 С.137-144с.
3. О. Г. Барило, / АНАЛІЗ ВИЗНАЧЕНЬ ПОНЯТТЯ "МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ" ТА ЙОГО УТОЧНЕННЯ ДЛЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ // Інвестиції: практика та досвід № 1/2018. С.63-69с
4. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку: моногр. / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х.: Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.
5. Оксана Бойко Стратегія реформування державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням євроінтеграції України/ Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Аспекти публічного управління 2019 ТОМ 7 № 9-10, С.87
6. Борис О. П. Експертний аналіз результатів соціологічного дослідження щодо оцінки стану цивільного захисту в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 16. С. 84–87
7. Клименко Н.Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій : навч. посіб. / Н. Г. Клименко – К.: НАДУ, 2014. –С. 224

8. Медведєва Д. О. Тарадуда Д. В. / Щодо міжнародного досвіду державного управління у сфері цивільного захисту / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції молодих учених «Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту» 10 апр 2019 р. <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/8919>
9. Харламова Ю.Є., Шведун В.О., Руденко С.Ю. Державне управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту: теорія та практика: монографія / Харламова Ю.Є., Шведун В.О., Руденко С.Ю. – Харків, 2018. – С.205
10. Федорчак В. В. Моделирование развития систем государственного управления рисками возникновения надзвичайних ситуацій / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 9. – С. 113–115.
11. Лашук О. С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук державного управління за спеціальністю 25.00.02 “Механізми державного управління”. – Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів, 2019.с.24
12. О.Федорчак КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Науковий вісник. - 2008 -Вип. 1 С.11 с.5"ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
13. Кодекс цивільного захисту України Документ 5403-VI або 5403-17, чинний, 02.10.2012, поточна редакція — Редакція від 01.01.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
14. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту / С. В. Майстро // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 3. - С. 3-10.с.4 - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_3
15. Баріло О. Г. Цивільний захист України як функція держави. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. С. 115–119.с.
16. АНДРЕЄВ Сергій Олександрович ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СИСТЕМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління ДИСЕРТАЦІЯ на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління КІЇВ – 2017. С.552.

References:

1. Boiko, O. (2019). Stanovlennia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [State governance in the field of civil protection]. O. B. Kirieieva (Eds.). *Stanovlennia publichnoho administruvannia v Ukraini – Formation of Public Administration in Ukraine: Proceedings of 10th conference of students and young scientists under international participation*. (pp. 43-45). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
2. Pavlov, S.S. (2019). Tsyvilnyi zakhyst yak ob'ekt systemy publichnoho upravlinnia: pytannia teorii [Civil protection as an object of the public governance system: questions of theory]. *Naukovi zapysky instytutu zakonodavstva verkhovnoi rady ukrainy – Scientific Notes of the Institute of Legislation of The Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, 137-144 [in Ukrainian].
3. Barylo, O. H. (2018). Analiz vyznachen poniattia "Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia" ta yoho utochnennia dlia sfery tsyvilnoho zakhystu [Analysis of definitions of the concept of "Government Mechanisms" and its refinement for the field of civil protection]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: Practice and Experience*, 1, 63-69 [in Ukrainian].
4. Andreiev, S. O. (2017). *Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku [State systems of civil protection: institutional principles and problems of development]*. Kharkiv: Tim Pablish Hrup [in Ukrainian].
5. Boiko, O. (2019). Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu z urakhuvanniam yevrointehratsii Ukrainy [Public Administration Reform

Strategy in the Field of Civil Protection in view of the European Integration of Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Public Administration Aspects*, 7(9-10), 32-39 [in Ukrainian].

6. Borys, O. P. (2019). Ekspertnyi analiz rezultativ sotsiologichnoho doslidzhennia shchodo otsinky stanu tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Expert analysis of the results of a sociological survey on the assessment of the state of civil protection in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience*, 16, 84-87 [in Ukrainian].

7. Klymenko, N.H. (2014). *Derzhavne upravlinnia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Public Administration in Emergency Situations]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

8. Medvedieva, D. O. (2019). Shchodo mizhnarodnoho dosvidu derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [On the international experience of public administration in the field of civil protection]. *Problemy ta perspektyvy zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu – Problems and Prospects for Civil Protection: Proceedings of the International Scientific Conference of Young Scientists* (p. 164). Retrieved from <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/8919> [in Ukrainian].

9. Kharlamova, Yu.Ye., Shvedun, V.O., Rudenko, S.Yu. (2018). *Derzhavne upravlinnia pidhotovkoiu fakhivtsiv sluzhby tsyvilnoho zakhystu: teoriia ta praktyka [Public Administration of Civil Protection Specialists Training]*. Kharkiv [in Ukrainian].

10. Fedorchak, V. V. (2018). Modeliuvannia rozvytku system derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynykennia nadzvychainykh sytuatsii [Modeling the Development of Public Management Systems for Emergency Risks]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: Practice and Experience*, 9, 113-115 [in Ukrainian].

11. Lashuk, O. S. (2019). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom rehionu v konteksti detsentralizatsii vladnykh povnovazhen [Mechanisms of state management of the development of the region in the context of decentralization of authority]. *Candidate's thesis*. Chernihiv [in Ukrainian].

12. Fedorchak, O. (2008). Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of public governance mechanisms]. *Naukovyi visnyk. Demokratychne vriaduvannia – Academic papers collection. Democratic Governance*, 1. Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf [in Ukrainian].

13. Kodeks Tsyvilnoho Zakhystu Ukrainy : vid 2 zhovtnia 2010 r. [Code of Civil Protection of Ukraine from October 2, 2010]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].

14. Maistro, S. V. (2014). Teoretychni zasady mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu [Theoretical Foundations of the Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 3, 3-10. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_3 [in Ukrainian].

15. Barylo, O. H. (2017). Tsyvilnyi zakhyst Ukrainy yak funktsiia derzhavy [Civil defense of Ukraine as a function of the state]. *Investytsii: praktyka ta dosvid nvestment: practice and experience*, 16, 115-119 [in Ukrainian].

16. Andreiev, S. O. (2017). Instytutsionalni zasady rozvytku derzhavnykh system tsyvilnoho zakhystu [institutional foundations for the development of state civil protection systems]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

Вимоги до подання статей:

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

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

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

Відповідальність за зміст поданих матеріалів несе автор.

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

Вимоги до оформлення статті:

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

Текст статті повинен бути структурований:

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

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

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

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звернення до них в тексті. Посилання на джерело подається в квадратних дужках, наприклад: «... відомо з [4]. ... » або « ... розглянуто в [4, С. 203] ... »;

2. Список літератури подається в кінці статті згідно з порядком звернення по тексту мовою оригіналу та відповідно до ГОСТ 7.1: 2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання ».

Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 1(3) 2020

Підписано до друку 21.12.2018 р. Формат 60х90/16. Папір офсетний.

Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.

Ум. друк. арк. 8,2. Наклад 100 прим.

Зам. 1

Університет економіки та права «КРОК»

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

Надруковано департаментом поліграфії

Університет економіки та права «КРОК»

місто Київ, вулиця Табірна, 30-32

тел.: (044) 455-69-80

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