

Електронне  
наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4



№ 4 (12) / 2020



**Електронне наукове видання  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание  
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication  
«PUBLIC ADMINISTRATION  
AND NATIONAL SECURITY»**

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 4 (12)

Київ 2020

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88

 **beta version**  
Polska Bibliografia Naukowa



 **BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine



 **Crossref**  
Open Funder  
Registry

Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань  
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),  
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України  
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2020

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

*Редакція*  
*Головний редактор*

**Романенко Євген Олександрович** — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

*Заступники головного редактора*

**Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

**Коваленко Дмитро Іванович** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

**Ахметова Лайла Сейсембековна** — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

**Бурик Зоряна Михайлівна** — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Гечбаія Бадрі Нодаровіч** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

**Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

**Гвожджевiч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

**Дегтяр Андрій Олегович** — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

**Дегтяр Олег Андрійович** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

**Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

**Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

**Мідельський Сергій Людвигович** — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

**Мотренко Тимофій Валентинович** — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (Львів, Україна)

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

**Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

**Ситник Григорій Петрович** — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

**Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентіві України (Київ, Україна)

**Кухарчук Петро Михайлович** — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

**Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

**Яровой Тихон Сергійович** — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Агнешка Кістер** — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)



**ЗМІСТ**

**ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

**Омельяненко Віталій Анатолійович**  
БЕЗПЕКОВИЙ КОМПОНЕНТ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КОСМІЧНОЇ ГАЛУЗІ ..... 7

**РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

**Васинова Надія Сергіївна, Барабаш Світлана Олексіївна**  
ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НА РІВНІ ГРОМАД:  
СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ..... 12

**Сахарова Катерина Олександрівна**  
МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ .. 20

**ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Дегтяр Андрій Олегович, Бабицька Світлана Ігорівна**  
ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ..... 27

**Карковська Вероніка Ярославівна**  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА ОСНОВІ  
ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ..... 35

**Ковач Валерія Омелянівна**  
ЧИННИКИ РОЗВИТКУ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПРАЦІ..... 40

**Кропивницький Віталій Станіславович**  
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПОЖЕЖНОЮ ОХОРОНОЮ УКРАЇНИ У СВІТОВІЙ ІСТОРІЇ ПОЖЕЖНИЦТВА..... 46

## CONTENTS

### PRACTICAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Omelyanenko Vitaliy**  
SECURITY COMPONENT IN SPACE INDUSTRY DEVELOPMENT MANAGEMENT ..... 7

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Vasinova Nadezhda, Barabash Svetlana**  
PECULIARITIES OF INTERACTION IN PUBLIC GOVERNANCE AT COMMUNITY LEVEL:  
STATE AND DEVELOPMENT AREAS..... 12

**Sakharova Kateryna**  
METHODOLOGICAL APPROACHES TO STUDY OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE REGION ... 20

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Diegtiar Andrii, Babytska Svitlana**  
MAIN TRENDS OF STATE REGULATION OF THE CULTURE OF UKRAINE ..... 27

**Karkovska Veronika**  
PROVISION OF STAFF AUTHORITIES OF STATE AUTHORITIES ON THE BASIS OF RISK  
ASSESSMENT: THE THEORETICAL ASPECT ..... 35

**Kovach Valeriia**  
DEVELOPMENT FACTORS IN PROCESS OF LABOR MARKET MANAGEMENT ..... 40

**Kropivnitskiy Vitaliy**  
PECULIARITIES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC  
ADMINISTRATION OF UKRAINE FIRE PROTECTION IN THE WORLD HISTORY OF FIRE..... 46

УДК 338.351

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Омельяненко Віталій Анатолійович**

*кандидат економічних наук, доцент, докторант*

*Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка;*

*Інститут економіки промисловості НАН України*

**Омельяненко Виталий Анатоліевич**

*кандидат экономических наук, доцент, докторант*

*Сумской государственной педагогической университет имени А.С.Макаренко;*

*Институт экономики промышленности НАН Украины*

**Omelyanenko Vitaliy**

*PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Student*

*Sumy State Makarenko Pedagogical University;*

*Industrial Economics Institute of NAS of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-0713-1444

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5895

## БЕЗПЕКОВИЙ КОМПОНЕНТ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КОСМІЧНОЇ ГАЛУЗІ<sup>1</sup>

## КОМПОНЕНТ БЕЗОПАСНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ КОСМИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

## SECURITY COMPONENT IN SPACE INDUSTRY DEVELOPMENT MANAGEMENT

**Анотація.** Космічна галузь має стратегічне значення та за темпами розвитку перевершує більшість промислових галузей і має значне економічне та інноваційне значення для держави. Водночас актуалізуються нові завдання та виклики у сфері національної безпеки та оборони, що призводить до необхідності вироблення нових стратегій. Розвиток космічної галузі варто розглядати як міжнародний фактор технологічної безпеки держави. Поєднання цих цілей вимагає ефективної політики, що буде окреслювати національні інноваційні пріоритети та інституціоналізацію їх розвитку. Тому метою дослідження є аналіз основних складових розвитку космічної галузі в рамках безпекового аспекту. Проведений аналіз показав, що в Україні проблеми космічної галузі розглядаються переважно в контексті секторального інноваційного розвитку. При цьому у меншій мірі розглядаються питання, пов'язані з особливостями управління трансфером технологій та його міжнародним аспектом на всіх етапах життєвого циклу космічної техніки. Безпеківий аспект розвитку галузі передбачає ефективність та узгодженість технологічного, виробничого, інституціонального та кадрового забезпечення проєктів, які необхідно розглядати як в рамках національної інноваційної системи, так і з точки зору міжнародного інноваційно-технологічного співробітництва. Огляд стратегічних орієнтирів розвитку космічної сфери України показав орієнтацію на національні програми розвитку та появу все більшого числа ініціатив підтримки розвитку різних галузей, що входять до технологічного пакету космічної галузі, зі слабкою координацією між ними. За результатами дослідження розроблено напрямки розвитку космічної галузі, що враховують можливість реалізації стратегії міжнародного співробітництва та міжгалузевих проєктів. Запропоновано розглядати ряд стратегій країни в секторі космічних технологій залежно від існуючого технологічного потенціалу, можливостей і цілей розвитку.

**Ключові слова:** безпека, космічна галузь, стратегія розвитку, трансфер технологій.

**Аннотация.** Космическая отрасль имеет стратегическое значение и по темпам развития превосходит большинство промышленных сфер и имеет значительное экономическое и инновационное значения для государства. Вместе с тем ак-

<sup>1</sup> Робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів МОН України, наданих на виконання науково-дослідного проєкту № 0117U003855 «Інституційно-технологічне проектування інноваційних мереж для системного забезпечення національної безпеки України» та в рамках програми Academic Studies of Estonian Language and Culture Abroad (ЕККАУ), що реалізується Archimedes Foundation (Естонія).



туализируются новые задачи и вызовы в сфере национальной безопасности и обороны, которые приводит к необходимости выработки новых стратегий. Развитие космической отрасли следует рассматривать как международный фактор технологической безопасности государства. Это требует эффективной политики, которая будет очерчивать национальные инновационные приоритеты и институционализацию их развития. Поэтому целью исследования является анализ основных составляющих развития космической отрасли в рамках аспекта безопасности. Проведенный анализ показал, что в Украине проблемы космической отрасли рассматриваются преимущественно в контексте секторального инновационного развития. При этом в меньшей мере рассматриваются вопросы, связанные с особенностями управления трансфером технологий и его международным аспектом на всех этапах жизненного цикла космической техники. Аспект безопасности развития отрасли предусматривает эффективность и согласованность технологического, производственного, институционального и кадрового обеспечения проектов, которые необходимо рассматривать как в рамках национальной инновационной системы, так и с точки зрения международного инновационно-технологического сотрудничества. Обзор стратегических ориентиров развития космической сферы Украины показал ориентацию на национальные программы развития и появление все большего числа инициатив поддержки развития разных областей, которые входят в технологический пакет космической отрасли, со слабой координацией между ними. По результатам исследования разработаны направления развития космической отрасли, что учитывают возможность реализации стратегии международного сотрудничества и межотраслевых проектов. Предложено рассматривать ряд стратегий страны в секторе космических технологий в зависимости от существующего технологического потенциала, возможностей и целей развития.

**Ключевые слова:** безопасность, космическая отрасль, стратегия развития, трансфер технологий.

**Summary.** The space industry is of strategic importance and is faster than most industrial sectors in terms of development and has significant economic and innovative significance for the state. At the same time, new tasks and challenges in the field of national security and defense are being updated, which leads to the need to develop the new strategies. The development of space industry should be regarded as an international factor in technological security of state. This requires an effective policy that will outline national innovation priorities and institutionalize their development. Therefore, the aim of the study is to analyze the main components of the development of the space industry in the framework of security aspect. The analysis has shown that in Ukraine the problems of the space industry are considered mainly in the context of the sectoral innovation development. At the same time, issues related to the features of managing the technology transfer and its international aspect at all stages of the life cycle of space technology are considered to a lesser extent. The safety development aspect of the industry provides for the effectiveness and consistency of technological, production, institutional and staffing of projects that need to be considered both within the framework of the national innovation system and from the point of view of international innovation and technological cooperation. A review of the strategic guidelines for the development of the space sector of Ukraine has shown orientation towards national development programs and the emergence of an increasing number of initiatives to support the development of different areas that are part of the technology package of the space industry, with weak coordination between them. According to the results of the study, the directions of the space sector development have been proposed, which take into account the possibility of implementing a strategy of international cooperation and intersectoral projects. It is proposed to consider a number of national strategies in space technology sector, depending on the existing technological potential, development opportunities and goals.

**Key words:** security, space industry, development strategy, technology transfer.

**Постановка проблеми.** Космічна галузь має стратегічне значення та за темпами розвитку перевершує більшість інших промислових галузей і має значне економічне та інноваційне значення для держави. Це підтверджується зростанням обороту світової космічної економіки з 216,6 млрд. дол. у 2009 р. до 414,75 млрд. дол. у 2018 р. [1]. В Концепції Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2018–2022 рр. [2] відзначається, що «поточний стан космічної діяльності та існуючі механізми її державного регулювання не забезпечують у повному обсязі вирішення актуальних загальнодержавних завдань у сфері космічної діяльності». Водночас актуалізуються нові завдання та виклики у сфері національної безпеки та оборони, що призводить до необхідності вироблення нових стратегій розвитку галузі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** У дослідженні [3] відзначається, що економічне зростання та диверсифі-

кація набувають все більшого значення як рушійного фактора космічної діяльності держав. Також відзначено, що космос є «галуззю зростання», яка виявилася стійкою перед обличчям економічних спадів, включаючи глобальну рецесію 2008 р. Космічні послуги сприяють підвищенню продуктивності в інших галузях економіки від сільського господарства до гірничодобувного виробництва та комерційної діяльності всіх типів. З часу першого звіту ОЕСД про космічну економіку (2007 р.) з'явилося близько двадцяти нових країн, які почали інвестувати в оригінальні космічні програми та підтримувати ініціативи приватного сектору. В аналітичному огляді ОЕСД [4] наводяться актуальні тенденції трансформації глобального космічного сектора, зокрема інституційні та приватні інвестиції, еволюція розвитку космічної економіки, глобалізація космічної інноваційної діяльності, цифрова революція у створенні космічних систем. Важливим також є розширення спектру міжгалузевих зв'язків. Зокрема

в звіті [5] наведено широкий спектр сфер прикладної космічної діяльності в США. Розвиток космічної галузі варто розглядати як фактор технологічної безпеки держави [6; 7] в рамках стратегій міжнародного співробітництва [8]. Поєднання цих цілей вимагає ефективної політики, що буде окреслювати національні інноваційні пріоритети (комплекс пріоритетів та зв'язок між ними) та інституціоналізацію їх розвитку. На основі вищевикладеного метою дослідження є аналіз основних складових стратегій розвитку космічної галузі в рамках безпекового аспекту.

**Виклад основного матеріалу.** Проведений аналіз показав, що в Україні проблеми космічної галузі розглядаються переважно в контексті загального інноваційного розвитку. При цьому у меншій мірі розглядаються питання, пов'язані з безпековими особливостями, управлінням трансфером технологій та його міжнародним аспектом на всіх етапах життєвого циклу техніки, що обумовлено як невизначеністю зовнішніх умов, так і специфікою організації галузевого виробництва.

Вважаємо, що забезпечення конкурентоздатності галузі можливе у випадку ефективності та узгодженості технологічного, виробничого, інституціонального та кадрового забезпечення проектів, які необхідно розглядати як в рамках національної інноваційної системи, так і з точки зору міжнародного інноваційно-технологічного співробітництва. Огляд стратегічних орієнтирів розвитку космічної сфери України показав орієнтацію на національну програму розвитку та появу все більшого числа ініціатив, програм та стратегій підтримки розвитку різних галузей, що входять (потенційно входять) до технологічного пакету космічної галузі, зі слабкою координацією між ними.

Аналізуючи потенціал України, експерти «Futron» (США) відзначали наявність розвиненої бази космічної промисловості, але разом з тим констатували обмежений внутрішній попит на її продукцію.

Космічна має займати особливе місце серед стратегічних наукоємних галузей України, оскільки вона здатна сформувати імідж України на світовій арені як технологічно розвиненої держави, яка має в своєму арсеналі інтелектуальний потенціал, недоступний багатьом країнам.

Окремі важливі елементи інноваційної екосистеми космічної галузі України вже створені: наразі до сфери управління Державного космічного агентства України входять 24 суб'єкти господарювання державного сектору економіки. Однак для того, щоб сформувалося ефективне середовище, їх недостатньо і потрібно більше різноманіття, зокрема інноваційних форм взаємодії. Ефективні зв'язки між учасниками можуть розвиватися там, де вони вигідні. Інноваційна екосистема, виникнення якої відрізняє успішні проекти від неуспішних, являє собою множину особистих контактів і зв'язків між всіма учасниками процесу на національному та міжнародному рівні.

Відзначимо, що у Загальнодержавній цільовій науково-технічній космічній програмі України на 2018–2022 рр. разом з недостатнім фінансуванням не передбачається участь українських космонавтів у міжнародних орбітальних проектах та ряді інших потенційних міжнародних «стратегічних вікон», які розглядаються зокрема в аналітичному звіті [4]. Однак вважаємо, що з метою збереження наявного потенціалу максимально повного циклу відпрацювання космічної діяльності Україна має обрати пріоритет інвестування в космічні інновації як конкурентну перевагу країни та набуття статусу міжнародного гравця.

У випадку активізації міжнародної складової космічної діяльності, на нашу думку, необхідно формувати галузеву інноваційну екосистему, що забезпечить обмін енергією (ресурси та результати) та встановлення взаємовигідних зв'язків між її учасниками. З врахуванням проблем в економіці та того факту, що підприємці зацікавлені одержувати «швидкі» гроші, в космічну галузь іде порівняно мало інвесторів, оскільки окупність складає 4–5 років і лише на 5–7-му році інвестор може почати отримувати прибуток. Наразі в Україні запропоновано до розгляду ряд ініціатив щодо лібералізації галузі, що може стати стимулом її розвитку.

Виходячи з основних завдань в рамках безпекового аспекту космічна галузь України має два пріоритети:

- створення та реалізація космічних і ракетно-космічних проектів згідно з «Загальнодержавною цільовою науково-технічною космічною програмою України», що орієнтовані на вирішення суспільно-економічних завдань і підвищення ефективності використання космічної продукції та послуг (наприклад, супутникова інформація національних апаратів спостереження, телекомунікаційне мовлення, супутниковий зв'язок, навігація, наукові дослідження й експерименти);
- розробка та виробництво сучасного ракетного озброєння з орієнтацією на окупність державних інвестицій за рахунок експорту.

Безпековий аспект розвитку полягає в тому, що космічна галузь України на даний момент не є самодостатньою, а представляє собою лише набір частин радянської ракетно-космічної промисловості, з якої наразі не можна скласти нічого цілого. В результаті всі існуючі та перспективні програми України в області космічних носіїв носять коопераційний та міжнародний характер, що характеризується як перевагами, так і загрозами. Відсутність національної кооперації означає, що в будь-яких переговорах щодо нового проекту, крім України та інвестора (со-інвестора) програми, буде брати участь третя сторона, що забезпечує реалізацію відсутніх елементів. При цьому не виключено, що третій учасник може мати власні політичні, економічні й інші інтереси в проекті, відмінні від інтересів України.

Наслідком такої тенденції стало активне проникнення регіональних гравців в географічно «чужі» сегменти. Таким чином, необхідно вступити в єдиний світовий технологічний простір рівноправним партнером, тобто запропонувати власні унікальні досягнення і знайти свою нішу.

При цьому варто розглядати різні виміри співвідношення «розвиток — безпека» в галузі (наприклад, приладобудування — рис. 1) як на рівні споживчої продукції (побутові або наукові прилади), так і проєктної продукції (прилади як частина космічного апарата — координатно-тимчасові системи з використанням космічних технологій і прилади для космічних досліджень тощо).

Ми пропонуємо розглядати кілька стратегій країни в секторі високих технологій, зокрема космічних, залежно від існуючого технологічного потенціалу, можливостей і цілей розвитку, а також безпекового фактору. Серед стратегій варто виділити основні й супутні стратегії. В якості основних ми пропонуємо розглядати:

- 1) стратегію комплексного інноваційного лідера — лідерство в генерації базових знань досліджуваного напрямку (приклад, США). Стратегія є досить витратною та доступна лише для розвинених країн;
- 2) стратегію спеціалізованого лідера НДДКР та виробника — лідерство в генерації базових знань в окремому напрямку. Дана стратегія передбачає оцінку перспектив розвитку [10] та характерна для країн-учасниць Європейського космічного агентства. Використовуючи дану стратегію, Франція спеціалізується на експлуатації космодрому «Куру», розробці та масовому виробництві провідних європейських середніх і важких ракетоносців, супутників та інших космічних систем; Італія має досвід створення ряду супутників, міжпланетних станцій, легкого ракето-

носія та володіє унікальним досвідом виготовлення герметичних космічних модулів на замовлення ESA та НАСА; Німеччина забезпечує функціонування головних космічних центрів ЄС з управління та підготовки кадрів, зокрема європейських астронавтів, виробляє супутники, міжпланетні станції, вантажні кораблі ATV для МКС тощо;

- 3) стратегію послідовника, що може бути використана у випадку максимального використання передових досягнень для своїх ініціатив або ж може бути в основі перехідного етапу (використовувалася КНР);
- 4) виробничу стратегію, що передбачає спеціалізацію на реалізації результатів науково-дослідних робіт (переважно в комерційних сферах).

Серед супутніх стратегій розвитку космічних технологій запропоновано розглянути наступні:

- 1) стратегія цивільного пріоритету — прагнення до найшвидшого та новаторського трансферу основних результатів космічної сфери для цивільного сектора з метою одержання соціально-економічних ефектів;
- 2) інфраструктурна стратегія — використання природних умов для пропозиції ключовим світовим гравцям створювати об'єкти космічної інфраструктури (наприклад, космодром Італії «San Marco» (Кенія), космодром Європейського космічного агентства «Courou» (Гвіана)).

У цьому контексті найбільш важливою проблемою, що має потребу в якнайшвидшому рішенні, є значні диспропорції між рівнем розвитку космічного потенціалу та ступенем його впливу на рішення актуальних загальнодержавних і суспільних завдань. Цей аспект також впливає та на рівень ефективності самої космічної галузі, оскільки розрив між теоретичними дослідженнями та практикою приводить до значних збитків.

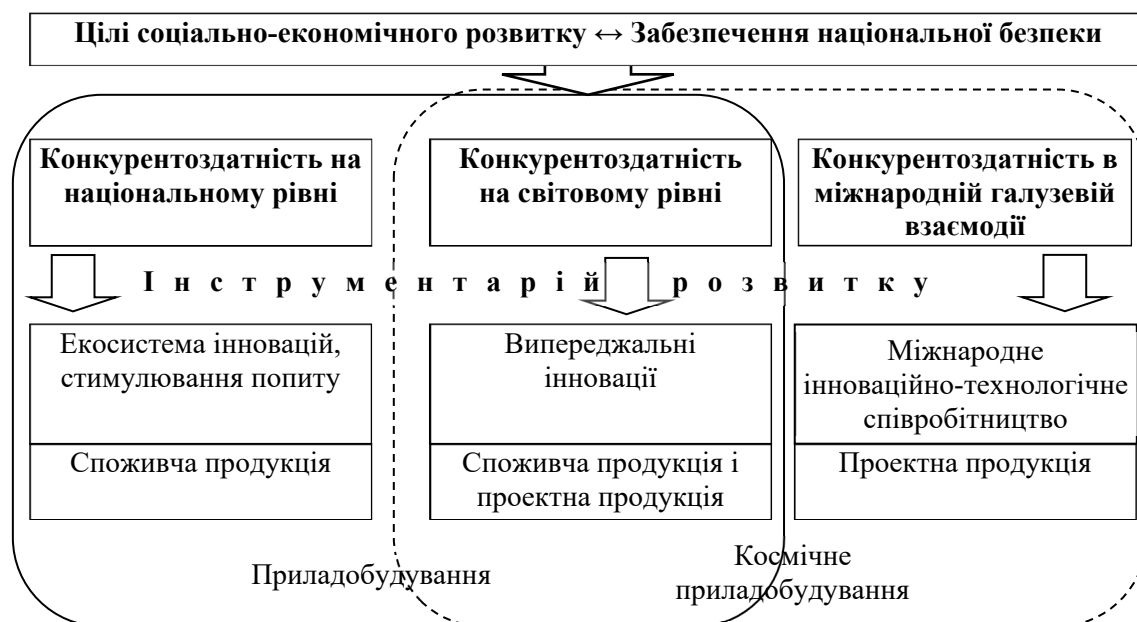


Рис. 1. Схема розвитку космічної галузі на прикладі приладобудування

Джерело: розроблено автором



**Висновки та перспективи подальших досліджень.** За результатами дослідження розроблено напрямки розвитку космічної галузі, що враховують можливість реалізації стратегії міжнародного співробітництва та міжгалузевих проектів. Запропоновано

розглядати ряд стратегій країни в секторі космічних технологій залежно від існуючого технологічного потенціалу, можливостей і цілей розвитку.

Перспективами подальших досліджень є визначення пріоритетних сфер для розроблених стратегій.

#### Література

1. Turnover of the global space economy 2009–2018. Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/946341/space-economy-global-turnover/>
2. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2018–2022 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-2018-p>
3. Global Space Strategies and Best Practices. Research Paper for Australian Government, Department of Industry, Innovation and Science. Bryce Space and Technology, LLC. 2019. 36 p.
4. The Space Economy in Figures: How Space Contributes to the Global Economy, OECD Publishing, 2019. Paris, <https://doi.org/10.1787/c5996201-en>.
5. The Space Report. Space Foundation. 2019. URL: <https://promo.spacefoundation.org/tsr/quarterly-reports/TheSpaceReport19Q1.pdf>
6. Прокопенко О. В., Омеляненко В. А. Міжнародний фактор забезпечення технологічної безпеки держави. Економічна безпека держави: міждисциплінарний підхід: колективна монографія / за наук. ред. Хлобистова Є. В. Черкаси: Чабаненко Ю. А., 2013. С. 89–98.
7. Хворост О. О., Омеляненко В. А. Інституціональні основи міжнародного трансферу технологій. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2011. Т. 1. С. 202–207.
8. Омеляненко В. А., Вернидуб Н. О. Теоретичні основи та аналіз світового досвіду міжнародного розвитку високотехнологічних кластерів. Междисциплинарные исследования в науке и образовании. 2013. № 2. URL: [www.es.rae.ru/mino/160-1281](http://www.es.rae.ru/mino/160-1281)
9. Omelyanenko V. A. Analysis of strategycal aspects of technology transfer in metallurgy. Metallurgical and Mining Industry. 2015. № 12. PP. 394–397.
10. Prokopenko O., Omelyanenko V. Priority Selection Within National Innovation Strategy in Global Context. Economics and Business. 2017. vol. 31 (1). PP. 5–18.

#### References

1. Turnover of the global space economy 2009–2018. URL: <https://www.statista.com/statistics/946341/space-economy-global-turnover/>
2. Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnodержavnoi tsilivoi naukovo-tekhnichnoi kosmichnoi prohramy Ukrainy na 2018–2022 roky [On approval of the Concept of the National Target Scientific and Technical Space Program of Ukraine for 2018–2022]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-2018-p>
3. Global Space Strategies and Best Practices. Research Paper for Australian Government, Department of Industry, Innovation and Science. Bryce Space and Technology, LLC. 2019. 36 p.
4. OECD (2019). The Space Economy in Figures: How Space Contributes to the Global Economy, OECD Publishing. Paris, <https://doi.org/10.1787/c5996201-en>.
5. Space Foundation (2019). The Space Report. URL: <https://promo.spacefoundation.org/tsr/quarterly-reports/TheSpaceReport19Q1.pdf>
6. Prokopenko, O., Omelyanenko, V. (2013). Mizhnarodnyi faktor zabezpechennia tekhnolohichnoi bezpeky derzhavy [International factor for ensuring technological security of the state] // Economic security of the state: an interdisciplinary approach — Ekonomichna bezpeka derzhavy: mizhdystyplinarnyi pidkhid: collective monograph / ed. Khlobistov E. V. Cherkasy: Yu. A. Chabanenko. pp. 89–98. [in Ukrainian].
7. Khvorost, O., Omelyanenko, V. (2011). Instytutsionalni osnovy mizhnarodnoho transferu tekhnolohii [Institutional foundations of international technology transfer] // Theoretical and practical aspects of economics and intellectual property — Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti, 1, 202–207. [in Ukrainian].
8. Omelyanenko, V., Vernidub, N. (2013). Teoretychni osnovy ta analiz svitovoho dosvitu mizhnarodnoho rozvytku vysokotekhnolohichnykh klasteriv [Theoretical bases and analysis of world experience of international development of high-tech clusters] // Interdisciplinary research in science and education — Mezhdystyplynarnie yssledovanyia v nauke y obrazovanyy, 2. URL: [www.es.rae.ru/mino/160-1281](http://www.es.rae.ru/mino/160-1281) [in Ukrainian].
9. Omelyanenko, V.A. (2015). Analysis of strategycal aspects of technology transfer in metallurgy // Metallurgical and Mining Industry, 12, 394–397.
10. Prokopenko, O., Omelyanenko, V. (2017). Priority Selection Within National Innovation Strategy in Global Context // Economics and Business, 31 (1), 5–18.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2020

**Васиньова Надія Сергіївна**

*кандидат педагогічних наук,  
старший викладач кафедри публічної служби  
та управління навчальними й соціальними закладами  
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»*

**Васинева Надежда Сергеевна**

*кандидат педагогических наук,  
старший преподаватель кафедры публичной службы  
и управления учебными и социальными учреждениями  
ГУ «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко»*

**Vasinova Nadezhda**

*Candidate of Pedagogical Sciences,  
Senior Lecturer in the Department of Public Service and  
Management of Educational and Social Institutions  
Luhansk Taras Shevchenko National University*

**Барабаш Світлана Олексіївна**

*студентка  
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»*

**Барабаш Светлана Алексеевна**

*студентка  
ГУ «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко»*

**Barabash Svetlana**

*Student of the  
Luhansk Taras Shevchenko National University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5807

**ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ  
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НА РІВНІ ГРОМАД:  
СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ**

**ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ НА УРОВНЕ ОБЩИН:  
СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

**PECULIARITIES OF INTERACTION  
IN PUBLIC GOVERNANCE AT COMMUNITY LEVEL:  
STATE AND DEVELOPMENT AREAS**

**Анотація.** У статті досліджено ознаки територіальної громади як основи місцевого самоврядування в Україні, поняття та особливості взаємодії в публічному управлінні на рівні громад.

Звернено увагу на те, що з прийняттям у 1997 році Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» започатковано новий етап реформування місцевої демократії. Ставши на шлях демократичних перетворень, Україна взяла на себе низку зобов'язань перед європейською спільнотою щодо децентралізації влади, відкритості та гласності державних управлінських процесів, визнання прав громадян на місцеве самоврядування, яке світове товариство вважає підґрунтям демократичних перетворень та ефективним важелем економічного зростання держави.

У розвідці акцентовано на тому, що сьогодні, коли запроваджується реформа децентралізації влади, більшість повноважень передається на місця. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити людей якісними публічними послугами, задовольнити їхні культурні та духовні потреби, створити належні умови для життєдіяльності. Жителі громади одночасно є і власниками комунального майна, і його користувачами. Підкреслено, що органи місцевого самоврядування – суб'єкти, яким надано право виступати в інтересах громад, управляти власністю територіальних громад. Фактичне відчуження власника від управління своїм майном призводить до виникнення соціальних конфліктів у громадах, прийняття неефективних місцевих політик, відсторонення людини від політичних процесів.

Автори відзначають необхідність подолання наявної ситуації та обґрунтовують, що саме взаємодія між органами місцевого самоврядування й громадськістю здатна вплинути на ситуацію в громадах і створити умови реальних соціально-економічних змін на сучасному етапі.

У розвідці визначено, що термін «взаємодія» активно використовують у різних наукових галузях, але до сфери публічного управління він увійшов лише останніми роками. Проаналізувавши думки різних науковців, уточнено сутність терміна «взаємодія» та запропоновано своє розуміння цього поняття в теорії публічного управління.

Виділено та охарактеризовано три рівні реалізації взаємодії в громаді: інформування, консультування й залучення. З метою обґрунтування напрямів розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості на рівні громад виокремлено основні принципи безпосередньої демократії (демократії участі) на місцевому рівні та на їхній основі проведено аналіз щодо реалізації принципу обізнаності в громадах. Досліджено рівні знань населення й посадових осіб місцевого самоврядування з питань місцевої демократії та взаємодії.

Окреслено за результатом дослідження напрями розвитку ефективної взаємодії, які, на думку авторів, здатні створити умови, за яких управлінські рішення набудуть стабільності, ефективності, гієвості та забезпечать соціальний діалог у процесі прийняття публічних політик у громаді на сучасному соціально-політичному етапі розвитку українського суспільства.

**Ключові слова:** публічне управління, місцеве самоврядування, взаємодія, громада, рівні реалізації взаємодії в громаді, напрями розвитку взаємодії.

**Анотація.** В статье исследуются особенности территориальной общины (громады) как основы местного самоуправления в Украине, понятие и специфика взаимодействия в публичном управлении на уровне общин (громад).

Обращается внимание на то, что с принятием в 1997 году Закона «О местном самоуправлении в Украине» начат новый этап реформирования местной демократии. Став на путь демократических преобразований, Украина взяла на себя ряд обязательств перед европейским сообществом по вопросам децентрализации власти, открытости и гласности государственных управленческих процессов, признанию прав граждан на местное самоуправление, которое мировое сообщество считает основой демократических преобразований и эффективным рычагом экономического роста государства.

В статье сделан акцент на том, что сегодня, когда осуществляется реформа децентрализации власти, большинство полномочий передаются на места. Органы местного самоуправления должны обеспечить людей качественными публичными услугами, удовлетворить их культурные и духовные потребности, создать надлежащие условия для жизнедеятельности. Жители общины (громады) одновременно являются и владельцами коммунального имущества, и его пользователями. Подчеркнуто, что органы местного самоуправления – субъекты, которым предоставлено право выступать в интересах общин (громад), управлять собственностью территориальных общин (громад). Фактическое отчуждение собственника от управления своим имуществом приводит к возникновению социальных конфликтов в общинах (громадах), принятию неэффективных местных политик, отстранению человека от политических процессов.

Авторы отмечают необходимость преодоления существующей ситуации и обосновывают, что именно взаимодействие между органами местного самоуправления и общественностью способно повлиять на ситуацию в общинах (громадах) и создать условия реальных социально-экономических изменений на современном этапе.

В статье определено, что термин «взаимодействие» активно используется в различных научных областях, но в сфере публичного управления он вошел только в последние годы. Проанализировав мнения различных ученых, авторы уточнили сущность термина «взаимодействие» и предложили свое понимание этого понятия в теории публичного управления.

Выделены и охарактеризованы три уровня реализации взаимодействия в обществе (громаде): информирование, консультирование и привлечение. С целью обоснования направлений развития эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и общественности на уровне общин (громад) выделены основные принципы непосредственной демократии (демократии участия) на местном уровне и на их основе проведен анализ по реализации принципа осведомленности в общинах (громадах). Были исследованы уровни знаний населения и должностных лиц местного самоуправления по вопросам местной демократии и взаимодействия,

Очерчены по результатам исследования направления развития эффективного взаимодействия, способные, по мнению авторов, создать условия, при которых управленческие решения приобретут стабильность, эффективность, действенность и обеспечат социальный диалог в процессе принятия публичных политик в обществе (громаде) на современном социально-политическом этапе развития украинского общества.

**Ключевые слова:** публичное управление, местное самоуправление, взаимодействие, община, уровни реализации взаимодействия в общине, направления развития взаимодействия.



**Summary.** The article has explored the features of the territorial community as a basis for local self-government in Ukraine, the concepts and features of interaction in public administration at the community level.

Attention has been drawn to the fact that with the adoption of the Law «About Local Self-Government in Ukraine» in 1997, a new stage of reforming local democracy was initiated. Embarking on a path of democratic transformation, Ukraine has undertaken a number of commitments to the European community on decentralization of power, openness and publicity of state administrative processes, recognition of citizens' rights to local self-government, which the world society considers to be the basis of democratic transformations and effective lever of economic growth.

The survey emphasizes that today, with the introduction of power decentralization reform, most of the powers are being transferred to the local places. Local self-government bodies should provide people with quality public services, meet their cultural and spiritual needs, and create appropriate living conditions. Residents of the community are at the same time both owners of municipal property and its users. It has been emphasized that local self-government bodies are entities that are empowered to act in the interest of communities to manage the property of territorial communities. The actual alienation of the owner from his property management leads to the emergence of social conflicts in communities, the adoption of inefficient local policies, and the removal of people from political processes.

The authors have noted the need to overcome the current situation and justify that it is the interaction between local governments and the public that can influence the situation in communities and create conditions for real socio-economic changes at the present stage.

The survey has identified that the term «interaction» has been used extensively in various scientific fields, but has only been included in the field of public administration in recent years. Having analyzed the views of various scholars, we have clarified the essence of the term «interaction» and offered our own understanding of this concept in the theory of public administration.

Three levels of community interaction implementation have been identified and characterized: information, counseling and involvement. In order to substantiate the directions of effective interaction development of local self-government bodies and the public at the community level, the basic principles of direct democracy (participatory democracy) at the local level have been identified and an analysis has been carried out on the realization of the principle of awareness in the communities. The levels of knowledge of the population and local self-government officials on local democracy and interaction have been examined.

According to the results of the research, the directions of effective interaction development, which, according to the authors, are able to create conditions under which managerial decisions will become stable, effective, and provide social dialogue in the process of public policy making in the community at the present socio-political stage of development of Ukrainian society.

**Key words:** public administration, local self-government, interaction, community, levels of implementation of community interaction, directions of interaction development.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** З прийняттям у 1996 р. Конституції України територіальна громада отримала своє закріплення на рівні вищого закону держави та визначена головним суб'єктом місцевого самоврядування, джерелом владних повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування [12]. Проте досі так і не сформовано механізмів, які б дозволили їй стати повноцінним учасником управління публічними справами.

У період запровадження реформи децентралізації, коли більшість повноважень передаються на рівень громад, питання взаємодії між органами влади та громадянським суспільством набуває особливої актуальності. Ми дотримуємося думки, що ефективна взаємодія, заснована на демократичних засадах, є підґрунтям демократичного розвитку суспільства, умовою легітимізації влади, формування стійких зв'язків між владою і громадськістю, збереження балансу між потребою держави мати ефективні важелі впливу на суспільство та потребою громадянського суспільства в самоорганізації, саморозвитку.

Сучасні публічні процеси потребують певних змін. По-перше, наявна потреба у владі, яка здатна бути відкритою до суспільства. По-друге, існує необхідність у становленні громадянського суспільства,

здатного самоорганізовуватись для власних потреб, створювати громадські інститути, які спроможні бути активними учасниками в процесі прийняття управлінських рішень, пропонувати альтернативні рішення та забезпечити дієвий контроль над процесом реалізації прийнятих рішень. По-третє, і перші, і другі повинні мати компетенції та спрямованість на ведення діалогу між собою, здатність досягати компромісу тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інтерес до питань взаємодії органів державної влади з громадськістю останнім часом значно розширився. З початку 2000-х років зазначена тема є не лише предметом досліджень багатьох учених, а й активно обговорюється під час публічних заходів та в засобах масової інформації.

Висвітленню питань становлення й розвитку громадянського суспільства присвячено праці І. Воронова [9], О. Корнієвського [13], В. Нікітіна [16], В. Степаненко [18] та ін. Територіальну громаду як основний суб'єкт місцевого самоврядування розглядали такі дослідники, як М. Баймуратова [3; 4], В. Барвіцький [5, с. 17–26], О. Батанова [1; 2], В. Кравченко [1], І. Бодрова [6] та ін. Питання взаємодії органів державної влади та громадськості, органів місцевого самоврядування досліджували

С. Возний [15], В. Куйбіда [15], Н. Гончарук [10], Л. Прокопенко [10], Л. Бондарчук [7], В. Урбанович [7] та ін. Розвиток народовладдя розкрито у працях О. Бурина [8], І. Федорова [3], А. Янчука [21, с. 4–9]. Про важливість взаємодії з інститутами громадськості при соціально-економічному розвитку регіонів наголошує у своєму дослідженні В. Юрченко [20]. Проте зауважимо, що предметом їх розгляду була не проблема обґрунтування механізмів з організації взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю (представниками громади) щодо формування дієздатних територіальних громад в Україні.

Отже, недостатньо дослідженими залишаються питання взаємодії головних суб'єктів місцевого самоврядування — органів місцевого самоврядування й територіальних громад, удосконалення процедур залучення громадськості до вироблення місцевих політик на всіх управлінських рівнях тощо.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення особливостей взаємодії органів публічного управління з громадянським суспільством і виокремлення напрямів розвитку ефективної взаємодії на рівні громад, за яких умов управлінські рішення з розвитку територіальних громад набувають стабільності, ефективності, дієвості та забезпечують соціальний діалог у процесі прийняття публічних політик на сучасному етапі соціально-політичного розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття «взаємодія» використовують у різних наукових галузях: точних, природничих, соціальних та ін. До публічного управління воно ввійшло останніми роками, проте відзначимо, що й сьогодні в науковому колі відсутнє єдине визначення поняття.

Г. Панченко розглядає взаємодію як «...особливий тип відносин між об'єктами публічного управління, при якому кожен із об'єктів публічного управління впливає на інші об'єкти, спонукаючи їх до зміни, і водночас зазнає впливу з боку кожного із цих об'єктів, у результаті чого відбувається зміна його стану» [17, с. 21–22].

С. Кравченко, А. Михненко, І. Пантелейчук та інші стверджують, що процес взаємодії «...є основою трансформації політичної системи України, котра, як будь-яка система дії, базується на тому, що дії одного соціального суб'єкта орієнтовані на дії іншого соціального суб'єкта [19, с. 9]. Головними ознаками цієї взаємодії вчені виділяють: 1) цільову спрямованість, 2) рівноправність суб'єктів взаємодії» [Там само, с. 19].

І. Клименко виділяє такі види взаємодії: інформаційну — надання громадськості інформації; політичну — отримання підтримки громадськості щодо напрямів та шляхів реалізації політики; інституційну — створення спільних інституцій; організаційну — залучення громадськості до процесів вироблення та реалізації державної політики [17, с. 22].

З огляду на це, можна виділити три рівні реалізації взаємодії в громаді:

- інформування (опублікування інформації на сайтах, ЗМІ, розміщення на стендах тощо);
- консультування (опитування, онлайн-голосування тощо);
- залучення (безпосередня участь у роботах спільних консультативно-дорадчих органах, робочих групах, загальних зборах, конференціях тощо).

На нашу думку, щодо розвитку взаємодії найдієвішим є саме третій рівень.

Керованість взаємодії в публічному управлінні можна розглядати як основу розвитку — «специфічного процесу змін, результатом якого є виникнення якісно нового процесу поступального сходження від нижчого до вищого, від простого до складного» [14].

Розглядаючи суспільство як складне утворення, специфічні зміни при комплексній управлінській діяльності щодо забезпечення сталого розвитку мають прояв у певних сферах, галузях або, навіть, на певних територіях.

Характер і зміст взаємодії зумовлює взаємозалежність суб'єктів. Громадянське суспільство, формуючи зміст влади, само залежить від характеру влади. Влада, набуваючи змісту від громадянського суспільства, надає розвиток суспільству. Тож процес взаємодії є складним системним утворенням, у якому головну активну роль відіграє влада та її інститути.

На нашу думку, у теорії публічного управління взаємодію можна розглядати як керований процес взаємозв'язків органів влади з інститутами громадянського суспільства, який має об'єктивну зумовленість та особливу форму, за якої відбувається поєднання владних повноважень місцевої влади та прав жителів громади, здійснюється загальний розвиток суспільства (у сукупності — і державних, і громадських утворень).

Процес взаємодії за своєю сутністю є активним процесом, який передбачає суб'єкт-суб'єктні взаємини та вчинення суб'єктами певних дій. За результатами опитування в Україні, рівень готовності населення до взаємодії з місцевою владою є досить низький. Так, свідомо взаємодіяти шляхом повідомлення місцевій владі про інфраструктурні проблеми особисто або телефоном готові лише чотири з десяти українців (39,8%); узяти участь у мирних зібраннях — 37,4%; при цьому лише 36,3% обізнані про можливість участі в місцевих комітетах [11]. Отже, домінування в спільноті пасивної групи людей над активною часткою населення гальмує розвиток громадянського суспільства, є причиною малоефективності у вирішенні соціальних протиріч.

З метою відокремлення та обґрунтування напрямів розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості на рівні громад, за яких управлінські рішення з розвитку територіальних громад набудуть стабільності, ефективності, дієвості та забезпечать соціальний діалог у процесі

прийняття публічних політик у громаді на сучасному соціально-політичному етапі розвитку українського суспільства, нами відокремлено та сформульовано основні принципи безпосередньої демократії (демократії участі) на місцевому рівні: принцип прозорості, зрозумілості та інформованості; принцип повноти влади; принцип обізнаності; принцип відповідальності; принцип співпраці; принцип ефективної комунікації; принцип цільової визначеності.

Зокрема, принцип обізнаності передбачає сформованість компетенцій у представників громади та посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань місцевого самоврядування, комунікації, різноманітних форм взаємодії тощо.

Для отримання результатів щодо реалізації принципу обізнаності в громадах було досліджено рівні знань населення та посадових осіб місцевого самоврядування з питань місцевої демократії, взаємодії, реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні.

Результати проведеного нами дослідження підтверджують загальнонаціональні результати. Так, на питання *Хто повинен забезпечувати життєдіяльність у місті/селі та планувати заходи, на які будуть витрачатись кошти місцевого бюджету?* 28% респондентів зазначили «всі мешканці». Більшість опитаних (53,1%) віднесли це до компетенції місцевої влади, надавши такі відповіді: органи місцевого самоврядування — 15,6%, голова громади — 28%, депутати місцевих рад — 9,4%.

Бажання залучитись до вирішення питань міста/села мають 68,9% респондентів. Категоричне «ні» сказали 28% опитаних, не змогли надати відповідь — 3,1%. З огляду на попередні результати, при бажанні бути залученим до вирішення питань міста/села, лише 46,9% респондентів відчувають у собі достатній потенціал знань та вмінь для участі у вирішенні проблем громади (з яких 15,6% — частково). Ніколи не думали про це — 34,4% опитаних, 18,8% надали відповідь «ні».

Серед відомих для респондентів форм співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування були названі: спільні проєкти — 31,3%, робочі групи — 31,3%, бюджет участі — 28%, громадська рада — 28%, надання послуг — 25%, громадські ініціативи — 15,6%, пропозиція щодо внесення змін до проєктів рішень — 3,1%, ініціювання питань для розгляду органами місцевого самоврядування — 3,1%, консультація з громадськістю — 3,1% (рис. 1).

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, результати дослідження дозволяють дійти висновків про наявний низький рівень знань населення з питань місцевої демократії та реалізації механізмів взаємодії з місцевою владою; переважна більшість опитаних вважають, що активному залученню населення до процесів місцевої демократії сприятимуть інформування, відкритість місцевої влади, взаємодія, заснована на безпосередньому контакті (комунікації), підтримка місцевою владою громадських ініціатив; питома вага населення покладає відповідальність за процеси, що відбуваються в громадах, на голів місцевих рад, що вказує на відчуженість від управління громадами та низький рівень відповідальності за її розвиток.

На підставі результатів і висновків, отриманих у ході дослідження, ми пропонуємо для розвитку ефективної взаємодії на рівні громад з метою забезпечення дієвих управлінських політик таке:

1. Створення консультативно-дорадчих органів, до складу яких повинні входити представники різних верств та груп: молодь, люди з інвалідністю, представники бізнес-структур, громадських організацій, профспілок, меншин (якщо вони проживають на території громади), органів самоорганізації населення тощо.

2. Організація освітньої діяльності в громаді з питань діяльності місцевого самоврядування шляхом:  
– запровадження курсів у закладах вищої освіти;  
– створення молодіжних рад у закладах освіти та їх об'єднання в асоціацію на рівні громади, де-

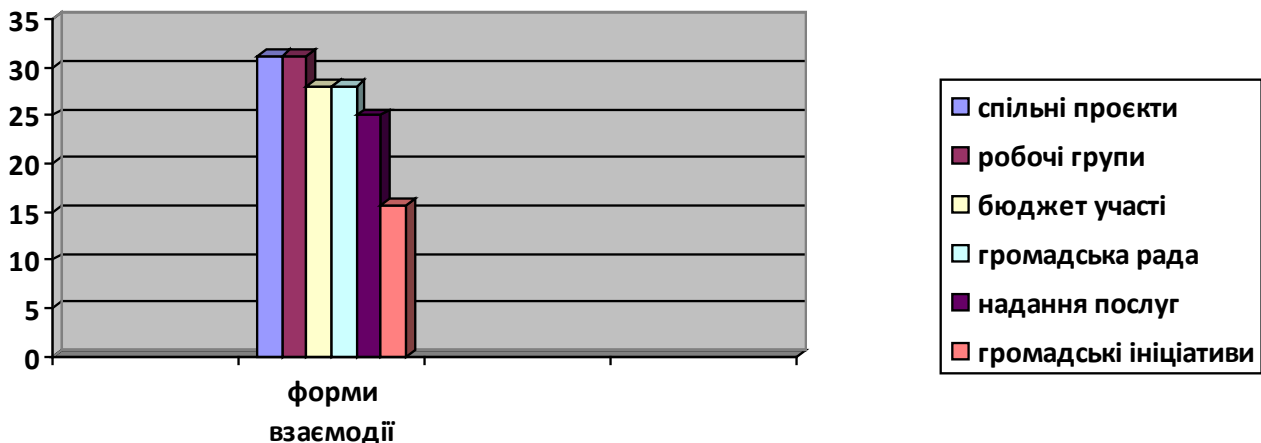


Рис. 1. Форми співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування за ступенем відомості для респондентів



легування представників асоціації молодіжних рад до молодіжної громадської ради при голові місцевої ради;

- організацію спільних навчальних тренінгів, семінарів для посадових осіб, депутатів місцевих рад та представників громадськості;
- висвітлення у ЗМІ питань з цієї теми.

3. Запровадження різноманітних форм співучасті без обмеження кола ініціаторів:

- бюджет участі;
- співпраця з ГО шляхом соціального замовлення з вирішення соціальних, освітніх та інших питань;
- спільні проекти з організаціями/установами, які знаходяться на територіях громад;
- підтримка місцевих ініціатив з питань місцевого розвитку шляхом проведення конкурсів проектів на основі співфінансування та без обов'язкового співфінансування;
- залучення жителів до складу робочих груп з підготовки, обговорення, розроблення проектів рішень, соціально-економічних програм, стратегічного планування розвитку громади тощо.

4. Для забезпечення ефективної комунікації цільно запровадити на рівні громад:

- тиждень діалогу, захід, у рамках якого здійснюються одночасно кілька форм безпосередньої взаємодії: інформування, звітування місцевої влади, отримання зауважень та пропозицій від населення, роз'яснення, безпосереднє спілкування віч-на-віч, яке створює відкритість та прозорість. У рамках діалогової платформи повинні створюватись різноманітні цільові майданчики:

інформаційний, діалоговий, консультативний, громадський;

- проведення голосування, обговорення, подання місцевих ініціатив та звернень за допомогою інструментів Е-демократії (інформаційно-телекомунікаційних технологій).

Зважаючи на актуальність питань розвитку територіальних громад та місцевих демократичних процесів в Україні, проблема запровадження ефективних механізмів, які б дозволили забезпечити дієву взаємодію головних суб'єктів місцевого самоврядування, удосконалення процедури залучення громадськості до вироблення місцевих політик на всіх управлінських рівнях, сьогодні залишається вкрай нагальною. Зазначені питання є предметом подальших детальних наукових розвідок. А також, на нашу думку, перспективними з наукової точки зору є дослідження, які спрямовано на обґрунтування необхідних законодавчих змін щодо розвитку місцевого самоврядування, взаємодії місцевої влади та громадськості, ефективності залучення широкого кола населення до управлінських процесів в громадах шляхом імплементації міжнародних норм до національного законодавства; аналіз європейського та американського досвіду у цій сфері з метою адаптації ефективних практик реалізації взаємодії до особливостей українського суспільства; виявлення дієвого контролю громадськості за здійсненням державної політики; впровадження державної комплексної програми з підтримки впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у громадах.

#### Література

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О. В. Батанов // За заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
3. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада та громадянське суспільство: проблеми взаємозв'язку і взаємозалежності / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 21. С. 131–138. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2003\\_21\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_26) (дата звернення: 25.03.2020).
4. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: підручн. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ, 2001. 352 с.
5. Барвіцький В. Ю. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад // Правничий вісник Університету «КРОК». Вип. 12. Київ, 2012. 143 с. URL: <https://library.krok.edu.ua/media /library/category/ zhurnali/ pravnychiy-visnyk-universytetu-krok/pravnychiy-visnyk-universytetu-krok-n12.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).
6. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальна громада / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. Харків, 2004. Вип. 7. 210 с.
7. Бондарчук Л. В., Урбанович В. А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти // Журнал науковий огляд. 2015. № 11. URL: <http://oaji.net/articles/ 2016/797-1453990192.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).
8. Бурін О. М. Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=752> (дата звернення: 25.03.2020).
9. Воронов І. О. Виклик «Левіафану»: еволюція і перспективи громадянського суспільства: монографія / І. О. Воронов. Київ: Генеза, 2007. 400 с.

10. Гончарук Н. Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика державного управління. 2011. № 3(7). С. 31–38. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/04.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).
11. Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва: вебсайт. URL: [https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini\\_5](https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini_5). (дата звернення: 25.03.2020).
12. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254/к/96-ВР // База даних «Законодавство України» // ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20000323> (дата звернення: 25.03.2020).
13. Корнієвський О. А. Становлення і розвиток державності та громадянського суспільства в Україні: навч. посіб. / О. А. Корнієвський. Чернігів: Освітній центр, 2015. 260 с.
14. Кузьмінський А. І., Омеляненко В. Л. Педагогіка у запитаннях і відповідях. Київ: Знання, 2006. 312 с.
15. Куйбіда В. С., Возний С. О. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад / В. С. Куйбіда, С. О. Возний // Державне будівництво. 2016. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).
16. Нікітін В. В. Особливості формування громадянського суспільства в Україні / В. В. Нікітін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. № 2 (16). Ч. 1. С. 67–74.
17. Публічне управління: термінологічне слов. / за заг. ред. В. С. Куйбіди та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
18. Степаненко В. П. Громадянське суспільство: дискурси і практика. Київ: Інститут соціології НАН України, 2015. 420 с. URL: <http://i-soc.com.ua/assets/files/book/stepanenko/stepanenko.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).
19. Суспільство та влада: механізми взаємодії: навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» / А. М. Михненко та ін. Київ: НАДУ, 2013. 80 с.
20. Юрченко В. І. Концептуальні основи та інструментарій державного управління соціально-економічним розвитком регіонів // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 24. С. 136–139. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2016/30.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2016/30.pdf) (дата звернення: 25.03.2020).
21. Янчук А. О. До питання про модернізацію конституційно-правового регулювання безпосереднього народовладдя // Правничий вісник Університету «КРОК». Вип. 12. Київ, 2012. 143 с. URL: <https://library.krok.edu.ua/media/library/category/zhurnali/pravnychiy-visnyk-universytetu-krok/pravnychiy-visnyk-universytetu-krok-n12.pdf> (дата звернення: 25.03.2020).

#### References

1. Aktualni problemy stanovlennja ta rozvytku miscevoho samovrjaduvannja v Ukrajinі: Kol. Monohrafija / Za red. V. V. Kravchenka, M. O. Bajmuratova, O. V. Batanova. Kyjiv: Atika, 2007. 864 s.
2. Batanov O. V. Konstytucijno-pravovij status terytorijnykh ghromad v Ukrajinі: Monohrafija / O. V. Batanov // Za zagh. red. V. F. Poghorilka. Kyjiv: Koncern «Vydavnychij Dim «In Jure», 2003. 512 s.
3. Bajmuratov M. O. Publichna samovrjadna (municipaljna) vlada ta ghromadjansjke suspiljstvo: problemy vzajemozv'jazku i vzajemozalezhnosti / M. O. Bajmuratov // Aktualni problemy derzhavy i prava. 2003. Vyp. 21. S. 131–138. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2003\\_21\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2003_21_26) (data zvernennja: 25.03.2020).
4. Bajmuratov M. O. Terytorijalna ghromada v politychnij systemi i systemi miscevoho samovrjaduvannja Ukrajinі // V kn.: Municipaljne pravo Ukrajinі: pidručn. / Za red. V. F. Poghorilka, O. F. Fryckogho. Kyjiv, 2001. 352 s.
5. Barvicjkyj V. Ju. Sudovij zakhyst prav i zakonnykh interesiv terytorijnykh ghromad // Pravnychij visnyk Universytetu «KROK». Vyp. 12. Kyjiv, 2012. 143 s. URL: <https://library.krok.edu.ua/media/library/category/zhurnali/pravnychiy-visnyk-universytetu-krok/pravnychiy-visnyk-universytetu-krok-n12.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).
6. Bodrova I. I. Konceptualjni pidkhody do vyznachennja ponjattja terytorijalna ghromada / I. I. Bodrova // Derzhavne budivnyctvo ta misceve samovrjaduvannja: Zb. nauk. pr. Kharkiv, 2004. Vyp. 7. 210 s.
7. Bondarchuk L. V., Urbanovych V. A. Vzajemodija orghaniv derzhavnoji vlady ta orghaniv miscevoho samovrjaduvannja: pravovi j funkcionalni aspekty // Zhurnal naukovyj oghljad. 2015. #11. URL: <http://oaji.net/articles/2016/797-1453990192.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).
8. Burin O. M. Problemy vprovadzhennja koncepciji lokalnoji demokratiji v Ukrajinі // Derzhavne upravlinnja: udo-skonalennja ta rozvytok. 2014. # 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=752> (data zvernennja: 25.03.2020).
9. Voronov I. O. Vyklyk «Leviafanu»: evolucija i perspektyvy ghromadjansjkogho suspiljstva: monohrafija / I. O. Voronov. Kyjiv: Gheneza, 2007. 400 s.
10. Ghoncharuk N. T. Vzajemodija orghaniv derzhavnoji vlady ta orghaniv miscevoho samovrjaduvannja: pravovi ta funkcionalni aspekty / N. T. Ghoncharuk, L. L. Prokopenko // Publichne upravlinnja: teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja. 2011. # 3(7). S. 31–38. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/04.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).

11. Ghromadsjkyj aktyvizm ta stavlennja do reform: suspiljna dumka v Ukraini. Fond Demokratychni iniciatyvy imeni Iljka Kucheriva: vebсайт. URL: [https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini\\_5](https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini_5). (data zvernennja: 25.03.2020).
12. Konstytucija Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 r. # 254/k/96-VR // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» // VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20000323> (data zvernennja: 25.03.2020).
13. Kornijevs'kyj O. A. Stanovlennja i rozvytok derzhavnosti ta ghromadjans'kogho suspiljstva v Ukraini: navch. posib. / O. A. Kornijevs'kyj. Chernyghiv: Osvitnij centr, 2015. 260 s.
14. Kuzjmin's'kyj A. I., Omeljanenko V. L. Pedagoghika u zapytannjakh i vidpovidjakh. Kyjiv: Znannja, 2006. 312 s.
15. Kujbida V. S., Voznyj S. O. Sutnistj ta metody vzajemovidnosyn orghaniv miscevogho samovrjaduvannja z orghanamy derzhavnoji vykonavchoji vlady shhodo formuvannja dijezdatnosti terytorialnykh ghromad / V. S. Kujbida, S. O. Voznyj // Derzhavne budivnytvo. 2016. #1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).
16. Nikitin V. V. Osoblyvosti formuvannja ghromadjans'kogho suspiljstva v Ukraini / V. V. Nikitin // Aktualjni problemy derzhavnogho upravlinnja: zb. nauk. pracj. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Maghistr», 2003. 2 (16). Ch. 1. S. 67–74.
17. Publichne upravlinnja: terminol. slov. / za zagh. red. V. S. Kujbida ta in. Kyjiv: NADU, 2018. 224 s.
18. Stepanenko V. P. Ghromadjans'ke suspiljstvo: dyskursy i praktyka. Kyjiv: Instytut sociologhiji NAN Ukrainy, 2015. 420 s. URL: <http://i-soc.com.ua/assets/files/book/stepanenko/stepanenko.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).
19. Suspiljstvo ta vlada: mekhanizmy vzajemodiji: navch.-metod. materialy dlja slukhachiv dyscypliny «Mekhanizmy vzajemodiji suspiljstva i vlady» / A. M. Mykhnenko ta in. Kyjiv: NADU, 2013. 80 s.
20. Jurchenko V. I. Konceptualjni osnovy ta instrumentarij derzhavnogho upravlinnja socialjno-ekonomichnym rozvytkom rehioniv // Investyciji: praktyka ta dosvid. 2016. #24. S. 136–139. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2016/30.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2016/30.pdf) (data zvernennja: 25.03.2020).
21. Janchuk A. O. Do pytannja pro modernizaciju konstytucijno-pravovogho rehuljuvannja bezposerednjogho narodovladdja // Pravnychyj visnyk Universytetu «KROK». Vyp. 12. Kyjiv, 2012. 143 s. URL: <https://library.krok.edu.ua/media/library/category/zhurnali/pravnychyi-visnyk-universytetu-krok/pravnychyi-visnyk-universytetu-krok-n12.pdf> (data zvernennja: 25.03.2020).

Стаття надійшла до редакції 08.04.2020



**Сахарова Катерина Олександрівна**

*аспірант*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

**Сахарова Екатерина Александровна**

*аспирант*

*Днепропетровского регионального института государственного управления*

*Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Sakharova Kateryna**

*Postgraduate of the*

*Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of the*

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-3838-5730

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5850

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА

## METHODOLOGICAL APPROACHES TO STUDY OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE REGION

**Анотація.** У статті презентовано інтегративний методологічний підхід дослідження інтелектуального потенціалу регіону як каталізатора сталого розвитку.

Обґрунтовано, що діяльність інтелектуальних систем здійснюється в контексті специфічного соціокультурного фону, де соціальні феномени продукують вихідну змістовну заданість, тобто їх існування і відтворення виступають як результат соціальних очікувань, які самовідтворюються.

Доведено, що «інтелектуальний потенціал» включає в себе і ресурси, і здатність до реалізації ресурсного комплексу, і соціально-значимі обставини, що роблять можливими ці реалізації і цільову спрямованість на здійснення внутрішньо-системних і позасистемних процесів.

Визначено методологічну продуктивність системного підходу, з позицій якого інтелектуальний потенціал розглядається як складна багаторівнева система багатьох елементів, що безпосередньо визначають соціальну (інтелектуальну) активність населення (даного регіону) та детермінують можливості отримання ним соціально-значущих результатів діяльності.

Підкреслено обмежені можливості системного підходу до дослідження специфіки інтелектуального потенціалу та необхідність застосування методології, яка враховує вплив зовнішніх соціокультурних структур на вивчення інтелектуальних процесів. Визначено гносеологічні можливості універсалістської орієнтації, що базується на уявленні про делюкальність інтелектуальної сфери.

Обґрунтовано, що інтелектуальний потенціал – це категорія, яка фіксує соціально значущий культурно-історичний сенс соціальної системи, який базується на діяльності соціальних суб'єктів. Доведено, що діяльнісна орієнтація є найважливішим орієнтиром, що задає змістовну визначеність методологічним оцінкам, адже вихідним поняттям для характеристики соціальних процесів (явищ, дій, потенцій тощо) виступає людська активність: соціальна діяльність та соціальна поведінка.

Визначено, що продуктивність інтелектуального потенціалу регіону може бути адекватно відображена за допомогою трьох методологічних орієнтацій: системна, універсалістська, діяльнісна.

**Ключові слова:** інтелектуальний потенціал регіону, методологічний підхід, системна парадигма, діяльнісна парадигма, універсалістська парадигма.

**Аннотация.** В статье представлен интегративный методологический подход к исследованию интеллектуального потенциала региона как катализатора устойчивого развития.

Обосновано, что деятельность интеллектуальных систем осуществляется в контексте специфического социокультурного фона, где социальные феномены производят исходную содержательную заданность, то есть их существование и воспроизводство выступают как результат социальных ожиданий, которые самовоспроизводятся.

Доказано, что «интеллектуальный потенциал» включает в себя и ресурсы, и способность к реализации ресурсного комплекса и социально-значимые обстоятельства, которые делают возможными эту реализацию и целевую направленность на осуществление внутрисистемных и внесистемных процессов.

Определена методологическая продуктивность системного подхода, с позиций которого интеллектуальный потенциал рассматривается как сложная многоуровневая система многих элементов, непосредственно определяющих социальную (интеллектуальную) активность населения (данного региона) и детерминирующих возможности получения им социально-значимых результатов деятельности.

Подчеркнуто ограниченные возможности системного подхода к исследованию специфики интеллектуального потенциала и необходимость применения методологии, учитывающей влияние внешних социокультурных структур на изучение интеллектуальных процессов. Определены эпистемологические возможности универсалистской ориентации, основанной на представлении о деловальности интеллектуальной сферы.

Обосновано, что интеллектуальный потенциал – это категория, которая фиксирует социально значимый культурно-исторический смысл социальной системы, основанный на деятельности социальных субъектов. Доказано, что деятельностная ориентация является важнейшим ориентиром, задает содержательную определенность методологическим оценкам, ведь исходным понятием для характеристики социальных процессов (явлений, действий, потенциалов и т.п.) выступает человеческая активность: социальная деятельность и социальное поведение.

Определено, что производительность интеллектуального потенциала региона может быть адекватно отражена с помощью трех методологических ориентаций: системная, универсалистская, деятельностная.

**Ключевые слова:** интеллектуальный потенциал региона, методологический подход, системная парадигма, деятельностная парадигма, универсалистская парадигма.

**Summary.** The article is presented an integrative methodological approach to study of intellectual potential of the region as a catalyst for the sustainable development.

It is justified that the activity of intellectual systems is carried out in the context of a specific socio-cultural background, where social phenomena seem to produce the initial meaningful set course, that is, their existence and reproduction act as a result of social expectations that reproduce themselves.

It is proved that the concept «intellectual potential» includes both resources and the ability to implement the resource complex, and the socially significant circumstances that make these realizations possible, and the targeting focused on the implementation of intra-system and extra-system processes.

The methodological productivity of the systematic approach are determined, from the standpoint of which intellectual potential is considered as a complex multilevel system of many elements that directly define the social (intellectual) activity of the population (of the given region) and determine opportunities for obtaining the socially significant results of activities by it.

The limited possibilities of a systematic approach to the study of the specificity of intellectual potential are emphasized, as well as the necessity of applying a methodology that takes into account the influence of external socio-cultural structures on learning intellectual processes. The epistemological possibilities of universalistic orientation based on the idea of de-locality of the intellectual sphere have been determined.

It is justified that the intellectual potential is a category that captures the socially significant cultural and historical meaning of a social system that is based on activities of social subjects. It is proved that the activity orientation is the most important benchmark that assigns the meaningful definitiveness to methodological assessments, since the initial concept for the characterization of social processes (phenomena, actions, potencies, etc.) is human activities: social activity and social behavior.

It is substantiated that the productivity of intellectual potential of the region can be adequately reflected by means of three methodological orientations: systemic, universalistic and activity ones.

**Key words:** intellectual potential of the region, methodological approach, systemic paradigm, activity paradigm, universalistic paradigm.

**П**остановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реалізація Стратегії сталого розвитку України до 2030 року має забезпечувати розвиток економіки, заснованої на знаннях й інноваціях. В умовах децентралізації влади осередком соціально-економічного розвитку стають регіони. Це

актуалізує пошук механізмів регіонального розвитку, орієнтованого на трансфер знань та інновацій, джерелом яких є інтелектуальний потенціал регіону.

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.** Поняття «інтелектуальний потенціал» набуло поширення на сторінках газет, журналів, публіцистичних нарисів, у науковій літературі наприкінці 70-х рр. ХХ ст. Однак при спробі дати наукове визначення цьому поняттю виникає чимало труднощів. Зміст терміну, його структура в сучасній науковій літературі розкриті ще недостатньо.

Стислий огляд позицій, які склалися у літературі, виділяє певні контури розуміння: інтелектуальний потенціал завжди має певного носія (і тут простежується дихотомія «особистість — суспільство»); інтелектуальний потенціал є складовою духовного / або кадрового, трудового / або соціального / або все це разом потенціалів; інтелектуальний потенціал синонімізується зі спорідненими поняттями «інтелектуальні ресурси», «інтелектуальний капітал»; в економічній науці він є складовою нематеріальних активів тощо [1; 2; 3].

Інтелектуальний потенціал регіону останнім часом є предметом дослідження таких науковців, як І. Глізнуца [4], В. Гуцько [5], Л. Дибя [6], С. Манів [7], О. Моліна [8], П. Перерва [9], І. Чичкало-Кондрацька [10] та ін., публікації яких здебільшого зосереджені на економічних аспектах розвитку інтелектуального потенціалу регіону, переважно з позицій системного або ресурсного підходів. Ми спробуємо запропонувати інший методологічний ракурс, який дозволяє ініціалізувати латентні властивості цього феномену.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є обґрунтування інтегративного методологічного підходу дослідження інтелектуального потенціалу регіону як каталізатора сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** В умовах інноваційної економіки метою виробничого процесу стає генерація нового знання, що складається в творінні знання шляхом переробки інформації на основі загальновідомого знання, в зв'язку з чим М. Кастельс вводить термін «інформаціоналізм» як «вплив знання на знання як головне джерело продуктивності» [11, с. 39].

Аналіз веберівської методології [12] дозволяє припустити, що діяльність інтелектуальних систем здійснюється в контексті специфічного соціокультурного фону, де соціальні феномени як би продукують вихідну змістовну заданість, тобто їх існування і відтворення виступають як результат соціальних очікувань, які самовідтворюються.

Тому і поняття «інтелектуальний потенціал» включає в себе і ресурси, і здатність до реалізації ресурсного комплексу, і соціально-значимі обставини, що роблять можливими ці реалізації і цільову спрямованість на здійснення внутрішньосистемних і позасистемних процесів. Таким чином, внаслідок того, що будь-яка інтелектуальна система володіє великим «енергетичним» полем, що дозволяє їй

проникати практично в усі клітини соціального тіла, дослідження інтелектуального потенціалу з позицій принципів системності, порівняльності, комплексності, органічності фіксують тільки стан внутрішньої будови, природним проявом якого є ресурсний підхід.

Методологічно плідним, виходячи з об'єкта нашого дослідження, виявляється системний підхід, з позицій якого ми будемо розглядати потенціал суспільства (соціальний потенціал) як складну багаторівневу систему багатьох елементів, що безпосередньо визначають соціальну активність населення (даного регіону) та детермінують можливості отримання ним соціально-значущих результатів діяльності.

Разом з тим усвідомлення обмеженості системного підходу до дослідження специфіки інтелектуального потенціалу формує орієнтації на побудову методології, яка враховує вплив зовнішніх соціокультурних структур на вивчення інтелектуальних процесів. До них, зокрема, відноситься універсалістська орієнтація. У загальному плані це — уявлення про делокальність інтелектуальної сфери.

Конфлікти й суперечності, які нерідко виникають у суспільстві між різними системами моральних норм і цінностей, знаходять відображення в теоретично-світоглядному протистоянні альтернативних підходів до самої суті моральності [13]. З одного боку, існують універсалістські концепції моралі, що прагнуть окреслити її основні цінності з точки зору «всіх розумних істот», як писав Кант, або принаймні загальнолюдської спільноти [14, с. 43].

З іншого боку, зараз поширюється впливова течія західної соціальної філософії — комунітаризм (від англійського community — спільнота) — що обстоює тезу про визначальний характер впливу конкретних спільнот на ідентичність людських індивідів, котрі до цих спільнот належать [13]. Цей підхід виявляється плідним у контексті обґрунтування суб'єктності інтелектуального потенціалу.

Інтелектуальний потенціал — це категорія, яка фіксує соціально значущий культурно-історичний сенс соціальної системи, який базується на діяльності соціальних суб'єктів. Отже, діяльнісна орієнтація, на наш погляд, є найважливішим орієнтиром, що задає змістовну визначеність методологічним оцінкам, адже вихідним поняттям для характеристики соціальних процесів (явищ, дій, потенцій тощо) виступає людська активність: соціальна діяльність та соціальна поведінка.

Таким чином, продуктивність самого явища на наш погляд може бути більш адекватно відображена за допомогою принаймні трьох методологічних орієнтацій (принципових настанов): системна, універсалістська, діяльнісна. На базі зазначених принципів інтелектуальний потенціал як онтологічно реальний об'єкт постає як сукупність якісних і кількісних характеристик.



Отже, «потенціал», на наш погляд, це не тільки сукупність ресурсів, резервів, можливостей, а й багатовимірні здатності соціальної системи реалізувати свої можливості через інтелектуальну діяльність.

Аналіз теоретичних дефініцій і характеристик інтелектуального потенціалу свідчить про те, що інтелектуальний потенціал не отримав ще в науці загально визнаної інтерпретації. Отже, неможливо здійснити розподіл відповідного поняття, а значить, виявити його структуру та зміст; тоді висновки і прогнози, засновані, на вимірах кількості науковців, шкіл або вартості обладнання (колекції, бібліотеки тощо) виявляються нерепрезентативними.

Найважливіший процес — трансформація потенційного в актуальне, дієве та отримання практичного результату не може отримати пояснення, а значить, не підлягає управлінню. Це унеможливує й задовільний соціальний прогноз найближчого майбутнього в розвитку суспільства.

Первинна класифікація реальних потенціалів дозволяє виділити дві лінії їх вивчення. По-перше, це потенціал суспільства взагалі, або його окремих фундаментальних сфер. По-друге, потенціал конкретних соціальних суб'єктів — особистостей, громад і професійних груп, інших спільнот. Ці лінії в реальному житті тісно переплетені і кожна може бути об'єктом ґрунтового дослідження. Нас, зокрема, цікавить функціональна залежність динаміки інтелектуального потенціалу регіонів.

Застосування універсалістської парадигми як складової методологічної тріади дослідження дозволяє зосередитися на моральності суспільства та її зв'язку з інтелектуальним потенціалом.

Інтелектуальний потенціал в широкому сенсі слова характеризується не стільки кількістю нобелівських лауреатів, науковців, тиражем видання наукових і науково-популярних журналів, кількістю бібліотек і музеїв — хоча все це важливо! — скільки станом моральності (особистості, групи, суспільства в цілому).

Не підлягає сумніву, що з плином часу не тільки знання, майстерність та винахідництво, але моральні якості, чеснота та відповідальність стають все більш важливими факторами суспільного розвитку.

На нашу думку, інтелектуальний потенціал характеризує не тільки ступінь розумового розвитку даного регіону, його освіченості, а й приховані можливості загального інтелекту, здатність до подальшого розгортання духовного виробництва. Він є інтегруючим показником внутрішніх джерел, можливостей, засобів раціонального вирішення соціальних, політичних, ідеологічних, культурних, науково-технічних та інших проблем у масштабах регіону, включаючи суспільно цінні знання всього населення.

Особливий інтерес до вивчення територіального розвитку, до проблеми відтворення на території, оцінки і реалізації потенціалу кожної територіальної одиниці, активного залучення до господарського обі-

гу їх ресурсів обумовлений тим, що чимало тенденцій економічного і суспільного розвитку зароджуються саме в територіальних громадах та регіонах.

Територія повинна мати достатню сукупність інтелектуальних ресурсів і можливостей їх реалізації, для того, щоб позитивно сприймати, адаптувати, використовувати, і вдосконалювати у своїй господарській діяльності техніко-технологічні інновації, товари виробничого і споживчого призначення [8]. Сукупність таких можливостей багато в чому визначається інтелектуальною здатністю, вміннями, навичками, кваліфікацією людей, що населяють дану територію. Статевовіковий і професійно-кваліфікаційний склад населення визначає сукупний інтелектуальний потенціал громади або регіону. У зв'язку з цим виникає нагальна необхідність розробки інструментів оцінки, моніторингу та управління структурним складом населення відповідно до прогнозованого розвитком території.

Інтелектуальний потенціал регіону відображає, на нашу думку, відтворення, формування, розвиток і реалізацію знань і інтелектуальних здібностей людей в системі соціально-економічних відносин, зв'язків, суперечностей на мікро-, мезо- та макрорівні.

Експліцитно соціальним носієм інтелектуального потенціалу традиційно вважалася інтелігенція. Імпліцитно інтелектуальним ресурсом і / або резервом є будь-який індивід, група, регіон, система в цілому.

Не заперечуючи значення, міру відповідальності та суспільну роль інтелігенції у формуванні та розвитку інтелектуального потенціалу, слід зазначити, що унаслідок процесів маргіналізації суспільства інтелігенція як соціальна група — носій гуманізму, генератор моральних норм та культурних цінностей — піддалася процесу соціальної дифузії.

Сучасні науковці говорять не про інтелігенцію, але про клас інтелектуалів — knowledge class, ознаки якого: високий статус, який визначається науковою компетентністю, високі стандарти освіти, незалежність від власників засобів виробництва, невідчужувана власність на інформацію та вміння користуватися нею, виняткова мобільність і затребуваність у всіх інших верствах, домінуюче становище в постіндустріальному суспільстві і звідси — здатність витіснити просту працю з виробництва і стати основою всіх інших розшарувань [15].

На наш погляд, на етапі розвитку інформаційного суспільства фокус дослідження слід зосередити на імпліцитній складовій інтелектуального потенціалу.

Інтелект недостатньо розглядати як форму наукового знання або інтелектуального досвіду, не можна ототожнювати з кадровим потенціалом науки або з розумовими здібностями індивідів. Ми не можемо обійтись, як вже було підкреслено вище, лише підрахунком людей, зайнятих науковою діяльністю, середньорічною кількістю відкриттів і винаходів по конкретному регіону, зазначенням про вартість фондів, енергоємність або щось подібне. Все це,

звичайно, важливо і необхідно, але недостатньо для визначення цілісного інтелектуального потенціалу регіону. У концепції інтелектуального потенціалу найважливіше значення слід відвести не індивідуальному інтелекту, але комунікації, взаємодії тощо.

Отже, інтелектуальний потенціал регіону — це система елементів, або факторів, які безпосередньо визначають активність громадян та детермінують можливість задоволення суспільних потреб шляхом отримання соціально-значущих результатів (інтелектуальної діяльності).

Інтелектуальна діяльність, на наш погляд, складається з розумової діяльності, яка має моральний зміст. У цьому вигляді вона передбачає гуманістично орієнтовану конструктивну інтелектуальну діяльність. З цього можна зробити висновок про те, що інтелектуальна діяльність відображає більш високий рівень розвитку людського розуму, ніж просто розумова діяльність. Інтелектуальна діяльність доповнює розумову діяльність тим, що вона спрямована на задоволення суспільних потреб. Це означає, що не всяка розумова діяльність стає інтелектуальною. Тільки та розумова діяльність, яка заснована на творчому потенціалі і має позитивну моральну оцінку в суспільстві, здатна приносити в кінцевому підсумку інтелектуальний продукт. У зв'язку з цим для людини розумової праці стає актуальним завдання трансформувати свій внутрішній інтелектуальний потенціал у творчі дії, які в мають сприяти створенню інтелектуального продукту на основі відтворених ресурсів.

Слід пояснити, чому ми включили до ознак складових інтелектуального потенціалу регіону соціальну активність. Оскільки інтелектуальний потенціал, за нашим твердженням, є частиною духовного потенціалу, мова йде про прояви соціальної активності в духовній сфері, яку ми розуміємо не тільки як інтелектуальну діяльність, а й як певну поведінку, а саме інтелектуалізацію всіх суспільних відносин.

Суб'єктами даних відносин є, перш за все, індивіди, оскільки інтелектуальний потенціал соціальної групи, громади, регіону, суспільства в цілому — це завжди не більше ніж похідна від інтелектуального потенціалу індивідів. Однак інтелектуальний потенціал індивіда формується шляхом акумуляції, освоєння того, що індивід отримує від суспільства. У цьому проявляється діалектичний характер інтелектуального потенціалу регіону. Крім населення до суб'єктів цих відносин входять органи державного управління центрального і регіонального рівнів, органи місцевого самоврядування, наукові організації, а також організації системи освіти і сфери ІКТ. Відносини, зв'язки, протиріччя між означеними суб'єктами визначають рівень розвитку інтелектуального потенціалу регіону та ступінь реалізації акумульованих в ньому ресурсів. Інтелектуальний потенціал регіону по-різному проявляється на мікро-, мезо- і макрорівнях.

На мікрорівні — це активи регіону, розвиток підприємств. Інтелектуальний потенціал регіону матеріалізується в продукції, сприяє зростанню її конкурентоспроможності. Результат — збільшення прибутку.

На територіях різних рівнів інтелектуальний потенціал регіону надає специфічний вигляд території. На рівні регіону він втілюється в специфіці економічної діяльності, в характеристиках регіону, його привабливості, конкурентоспроможності. Реалізація інтелектуального потенціалу регіону може проявлятися в напрямках використання знань (наукопродуктивні території — наукові містечка, видобувні території, курортні та ін.).

На макрорівні інтелектуальний потенціал регіонів проявляється в загальному рівні соціально-економічного розвитку країни (обсяг і структура валового продукту, інвестиційна привабливість країни тощо).

Для всіх рівнів характерна закономірність: чим вище інтелектуальний потенціал, тим вище результативність його реалізації у вигляді збільшення прибутку громади, регіону, поліпшення вигляду території і підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Ще однією суттєвою характеристикою інтелектуального потенціалу регіону є те, що він відноситься до рідкісних економічних ресурсів. Обумовлено це тим, що, по-перше, обмежена чисельність індивідів, а по-друге, рівень здібностей раціонального використання знань кожного індивіда має індивідуальне якісне вираження, оскільки інтелектуальний потенціал кожного індивіда є унікальним, неповторним, оскільки кожен індивід володіє тільки йому властивим набором знань, способом мислення та сприйняття навколишнього світу. Однак, процес виробництва, накопичення, поширення та реалізації знань в соціально-економічній діяльності дозволяє індивідам їх знання поповнювати і наповнювати новим змістом.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** У роботі використана методологічна тріада, яка поєднує методи системного підходу, з позицій якого розглянуто інтелектуальний потенціал регіону як складну багаторівневу систему багатьох елементів, що безпосередньо визначають інтелектуальну активність населення (даного регіону) та детермінують можливість отримання ним соціально-значущих результатів діяльності; універсалістську парадигму, яка дозволяє врахувати вплив зовнішніх соціокультурних структур на перебіг інтелектуальних процесів та діяльнісний підхід, оскільки інтелектуальний потенціал завжди має носія та реалізується через його діяльність. Перспективним напрямом подальших досліджень може стати пошук адекватного методичного інструментарію оцінювання не тільки кількісних, а й якісних показників розвитку інтелектуального потенціалу регіону.

### Література

1. Бобровська О. Ю. Інтелектуальні ресурси регіонів і їх використання в умовах децентралізації влади в Україні. Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 жовт. 2015 р. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 15–18.
2. Вовканич С. Й. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. Львів: Видавництво ЛБА, 2001. 540 с.
3. Геєць В. М. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: монографія. Т. 1: Економіка знань — модернізаційний проект України / За ред. акад. НАН України В. М. Геєця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б. Є. Кваснюка. К.: Фенікс, 2007. 544 с.
4. Глізнуца І. О. Визначення складових та оцінка інноваційного потенціалу регіону. Технологический аудит и резервы производства. № 3/5(29). 2016. С. 11–14.
5. Гулько, В. І. Інтелектуальний потенціал регіону: сутність, структура, проблеми формування та використання // Вісник Черкаського університету. Серія: Економічні науки. 2009. № 153. С. 95–100.
6. Дуба Л. М. Сутність понять інтелектуальний потенціал та інтелектуальний капітал як економічних категорій // Економічний вісник університету. 2011. Вип. 17. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Evu/2011\\_17\\_1/Duba.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Duba.pdf) (дата звернення 14.03.2020).
7. Манів С. З. Організаційні, фінансово-економічні, соціальні проблеми реалізації інтелектуального потенціалу регіону. Економіка та держава. Київ. 2008. № 5. 108 с.
8. Моліна О. В. Інтелектуальний потенціал регіону як джерело та міра його інноваційності // Проблеми науки. 2012. № 5. С. 9–14.
9. Перерва П. Г., Глізнуца М. Ю. Бенчмаркінг як метод оцінювання інтелектуального потенціалу регіонів. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2015. № 4. С. 11–19.
10. Чичкало-Кондрацька І. Б., Теницька Н. Б. Наукові підходи до розуміння економічної сутності категорії «інтелектуальний потенціал регіону». Ефективна економіка. 2012. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309> (дата звернення 14.03.2020).
11. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ. 2000. 608 с.
12. Вебер М. Наука как призвание и профессия. Избранные произведения. М: «Прогресс», 1990. 905 с.
13. Універсальність і спільнотність у системі етичних пріоритетів. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/culture/10709/> (дата звернення 04.04.2020).
14. Кант И. Критика чистого разума. М.: «Прогресс», 1994. 574 с.
15. The knowledge class vs. the factory class // The Washington Post. 2012. 02. URL: [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-knowledge-class-vs-the-factory-class/2012/02/21/gIQAdBaZWR\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-knowledge-class-vs-the-factory-class/2012/02/21/gIQAdBaZWR_story.html) (дата звернення 04.04.2020).

### References

1. Bobrovsjka O. Ju. Intelektualjni resursy reghioniv i jikh vykorystannja v umovakh decentralizaciji vlady v Ukrajinі. Stalij rozvytok terytorij: problemy ta shljakhy vyrishennja: materialy VI mizhnar. nauk.-prakt. konf., Dnipropetrovsjk, 9 zhovt. 2015 r. D.: DRIDU NADU, 2015. С. 15–18.
2. Vovkanych S. J. Dukhovno-intelektualjnij potencial Ukrajinu ta jiji nacionaljna ideja. Ljviv: Vydavnyctvo LBA, 2001. 540 s.
3. Ghejec V. M. Strateghichni vyklyky XXI stolittja suspiljstvu ta ekonomici Ukrajinu: monoghrafija. T. 1: Ekonomika znanj — modernizacijnyj proekt Ukrajinu / Za red. akad. NAN Ukrajinu V. M. Ghejca, akad. NAN Ukrajinu V. P. Semynozhenka, chl. — kor. NAN Ukrajinu B. Je. Kvasnjuka. K.: Feniks, 2007. 544 s.
4. Ghliznuca I. O. Vyznachennja skladovykh ta ocinka innovacijnogho potencialu reghionu. Tehnologicheskij audit i rezervy proizvodstva. # 3/5(29). 2016. S. 11–14.
5. Ghunjko, V. I. Intelektualjnij potencial reghionu: sutnistj, struktura, problemy formuvannja ta vykorystannja // Visnyk Cherkasjkogho universytetu. Serija: Ekonomichni nauky. 2009. # 153. S. 95–100.
6. Dyba L. M. Sutnistj ponjatj intelektualjnij potencial ta intelektualjnij kapital jak ekonomichnykh kateghorij // Ekonomichnyj visnyk universytetu. 2011. Vyp. 17. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Evu/2011\\_17\\_1/Dyba.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Dyba.pdf)
7. Maniv S. Z. Orghanizacijni, finansovo ekonomichni, socialjni problemy realizaciji intelektualjnogho potencialu reghionu. Ekonomika ta derzhava. Kyjiv. 2008. # 5. 108 s.
8. Molina O. V. Intelektualjnij potencial reghionu jak dzherelo ta mira jogho innovacijnosti // Problemy nauky. 2012. # 5. S. 9–14.
9. Pererva P. Gh., Ghliznuca M. Ju. Benchmarkingh jak metod ocinjuvannja intelektualjnogho potencialu reghioniv. Marketyngh i menedzhment innovacij. 2015. # 4. S. 11–19.
10. Chychkalo-Kondracjka I. B., Tenycjka N. B. Naukovi pidkhody do rozuminnja ekonomichnoji sutnosti kateghoriji «intelektualjnij potencial reghionu». Efektyvna ekonomika. 2012. # 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309>



11. Kastels M. Informatsionnaya epoha: ekonomika, obschestvo i kultura / Per. s angl. pod nauch. red. O. I. Shkaratana. M.: GU VShE. 2000. 608 s
12. Veber M. Nauka kak prizvanie i professiya. Izbrannyye proizvedeniya. M: «Progress», 1990. 905 s.
13. Universalnistj i spiljnotnistj u systemi etychnykh priorytetiv. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/culture/10709/>
14. Kant I. Kritika chistogo razuma. M.: «Progress», 1994. 574 s.
15. The knowledge class vs. the factory class // The Washington Post. 2012. 02. URL: [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-knowledge-class-vs-the-factory-class/2012/02/21/gIQAdBaZWR\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-knowledge-class-vs-the-factory-class/2012/02/21/gIQAdBaZWR_story.html)

Стаття надійшла до редакції 22.04.2020

УДК 351.85

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Дегтяр Андрій Олегович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та підприємництва,  
Заслужений діяч науки і техніки України  
Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «ХАІ»*

**Дегтярь Андрей Олегович**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
професор кафедри публічного управління и підприємництва,  
Заслуженный деятель науки и техники Украины  
Национальный аэрокосмический университет им. М.Е. Жуковского «ХАИ»*

**Diegtiar Andrii**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of Public Administration and Entrepreneurship,  
Honored Science and Technology Worker of Ukraine  
National Aerospace University. M.E. Zhukovsky «KhAI»  
ORCID: 0000-0003-3258-447X*

**Бабицька Світлана Ігорівна**

*здобувач кафедри політології та філософії  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Бабицкая Светлана Игоревна**

*соискатель кафедры политологии и философии  
Харьковского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Babytska Svitlana**

*Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy  
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine  
ORCID: 0000-0001-8537-915X*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5832

## ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ УКРАИНЫ

## MAIN TRENDS OF STATE REGULATION OF THE CULTURE OF UKRAINE

**Анотація.** У статті узагальнено основні тенденції державного регулювання сфери культури України, виявлені основні вектори та проблеми її розвитку, які разом утворюють основу для подальших методологічних досліджень. Протягом розглянутого періоду трансформація політичної системи зумовила зміни основ функціонування сфери культури. Таким чином, проведене реформування суспільних відносин вплинуло на сферу культури двояко. З одного боку, ці зміни носили поверхневий характер, оскільки не враховувалися здатності культурних інститутів адаптуватися до нових умов функціонування. З іншого боку, навіть ці поверхневі зміни призвели до кардинальних змін основ діяльності закладів культури та

становища діячів культури. Значну проблему, на наш погляд, являє собою ситуація з формування кадрового потенціалу розвитку сфери культури. Соціальна деформація – неузгодженість (протиріччя) між високим соціально-професійним становищем людей та їх реальним соціальним статусом в суспільстві. Працівники культури, володіючи високим рівнем освіти та професійного статусу, опинилися в становищі соціальних аутсайдерів.

За результатами аналізу виділено основні протиріччя, які характеризують рівень державного регулювання сфери культури. Перш за все, неврахування реального стану культурних інститутів, специфіки їх функціонування, національних особливостей призвели до того, що сформульовані цілі реформування культури не мають передумов для їх досягнення. Що обумовлює виникнення другого протиріччя, коли декларовані цілі розходяться з реальністю їх виконання. Це в свою чергу утворює замкнуте коло. Тобто, кількість проблем, щодо розвитку культури, буде тільки зростати. Розпочаті в даний час реформи, на жаль, не завжди враховують минулі помилки. Це призводить до того, що державне регулювання змінює форму, але не змінює змісту. Посилюється цей процес відсутністю реальної альтернативи діям держави – структури бізнесу громадянського суспільства малоактивні і практично не беруть участі в питаннях державного регулювання сфери культури.

**Ключові слова:** культура, сфера культури, держава, державне регулювання, установи культури, соціально-культурна діяльність.

**Аннотация.** В статье обобщены основные тенденции государственного регулирования сферы культуры Украины, выявлены основные векторы и проблемы ее развития, которые вместе образуют основу для дальнейших методологических исследований. В течение рассматриваемого периода трансформация политической системы обусловила изменения основ функционирования сферы культуры. Таким образом, проведенное реформирование общественных отношений повлияло на сферу культуры двояко. С одной стороны, эти изменения носили поверхностный характер, поскольку не учитывались способности культурных институтов адаптироваться к новым условиям функционирования. С другой стороны, даже эти поверхностные изменения привели к кардинальным изменениям основ деятельности учреждений культуры и положения деятелей культуры. Значительную проблему, на наш взгляд, представляет собой ситуация по формированию кадрового потенциала развития сферы культуры. Социальная деформация – несогласованность (противоречия) между высоким социально-профессиональным положением людей и их реальным социальным статусом в обществе. Работники культуры, обладая высоким уровнем образования и профессионального статуса, оказались в положении социальных аутсайдеров.

По результатам анализа выделены основные противоречия, которые характеризуют уровень государственного регулирования сферы культуры. Прежде всего, неучет реального состояния культурных институтов, специфики их функционирования, национальных особенностей привели к тому, что сформулированные цели реформирования культуры не имеют предпосылок для их достижения. Что обуславливает возникновение второго противоречия, когда декларируемые цели расходятся с реальностью их выполнения. Это в свою очередь образует замкнутый круг. То есть, количество проблем по развитию культуры будет только расти. Начатые в настоящее время реформы, к сожалению, не всегда учитывают прошлые ошибки. Это приводит к тому, что государственное регулирование меняет форму, но не меняет содержания. Усиливается этот процесс отсутствием реальной альтернативы действиям государства – структуры бизнеса гражданского общества малоактивны и практически не участвуют в вопросах государственного регулирования сферы культуры.

**Ключевые слова:** культура, сфера культуры, государство, государственное регулирование, учреждения культуры, социально-культурная деятельность.

**Summary.** The article summarizes the main tendencies of state regulation of the cultural sphere of Ukraine, identifies the main vectors and problems of its development, which together form the basis for further methodological research. During the period under review, the transformation of the political system led to changes in the foundations of the functioning of the cultural sphere. Thus, the reform of social relations has had an impact on the sphere of culture in two ways. On the one hand, these changes were superficial in that they did not take into account the ability of cultural institutions to adapt to new conditions of functioning. On the other hand, even these superficial changes have led to dramatic changes in the foundations of cultural institutions and the situation of cultural figures. In our view, a significant problem is the situation with the formation of personnel potential for the development of the cultural sphere. Social deformation is a mismatch (contradiction) between the high socio-professional status of people and their real social status in society. Cultural workers, with a high level of education and professional status, are in the position of social outsiders.

The results of the analysis highlight the main contradictions that characterize the level of state regulation of the cultural sphere. First of all, not taking into account the real state of cultural institutions, the specifics of their functioning, national peculiarities have led to the fact that the stated goals of cultural reform have no prerequisites for their achievement. Which causes the second contradiction to arise when the declared goals are at odds with the reality of their fulfillment. This in turn forms a closed circle. That is, the number of problems regarding cultural development will only increase. The reforms currently underway, unfortunately, do not always take into account past mistakes. This leads to the fact that state regulation changes form, but does not change content. This process is exacerbated by the absence of a real alternative to the actions of the state – the structures of business of civil society are inactive and practically do not participate in the issues of state regulation of the sphere of culture.

**Key words:** culture, sphere of culture, state, state regulation, cultural institutions, socio-cultural activity.

**П**остановка проблеми. Реформування суспільних відносин, що зробило значний вплив на сферу культури сучасної України стало здійснюватися з початку 90-х рр. ХХ ст. Як зазначається низкою експертів [1, с. 70], основні зрушення в цей період включали в себе розширення змісту культурної діяльності, децентралізацію, що наблизила діяльність основної маси культурних інститутів до місцевих спільнот, появу недержавного сектора культури. Але слід зазначити, що всі ці зміни не були результатом внутрішньої потреби сфери культури, а проводилися в рамках загальнополітичних перетворень.

Аналіз процесів, що відбувалися на початку 90-х рр. ХХ ст., показує, що Україна історично не була готова до таких перетворень. В Україні не було необхідної основи для створення відповідної правової бази, підготовки кадрів, перебудови психології масової свідомості, переорієнтації переваг в системі цінностей, мотивів поведінки. Введення ринкових відносин та їх розвиток в Україні здійснювалося стихійно в умовах політичної та соціально-економічної кризи. Наслідки цієї «шокової терапії» найбільш негативно відбилися на соціальних сферах, до яких ставилася і культура. У результаті зниження доходів населення, їх орієнтація на задоволення, перш за все, вітальних потреб, вестернізація, втрата ціннісних орієнтирів і деяких інших наслідків перетворень, реформи призвели до відчуження значної кількості людей від культурних цінностей, закрили соціально-економічні можливості духовного відтворення різних суб'єктів діяльності, призвели до втрати ряду позицій в державному управлінні культурним життям країни. У підсумку, склалася ситуація, що всі докладені по збереженню і розвитку культури зусилля, прийняли насправді загрозливий характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного регулювання сфери культури України було розглянуто у працях багатьох вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені, О. Бутник [1], Л. Востряков [2], Ю. Вдовенко [2], О. Гриценко [3], І. Ігіатчеико [10], А. Дегтяр [8], О. Дегтяр [8], А. Зайцева [5], О. Кравченко [9], О. Копієвська [7], В. Малімон [6], С. Овчаренко [4] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються основні тенденції, вектори та проблеми у сфері культури.

**Метою статті** є визначення основних тенденцій державного регулювання сфери культури України, та надання пропозицій з її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток сфери культури і характер функціонування культурних інститутів в Україні залежить від трансформацій політичної системи. Здійснювані протягом років незалежності перетворення (зміна форм власності, зміни соціальної структури, розвиток ринкових відносин) та сформовані соціально-політичні умови визначають складні спроби пошуку напрямків

розвитку суспільства, в тому числі культури, формулювання цілей і завдань культурного розвитку суспільства.

Основний курс процесу реформування був спрямований на перехід від централізованого, монополізованого державного управління до ринкових відносин. Передбачалося, що таким чином культура як сфера життєдіяльності суспільства зможе розлучитися зі спадщиною адміністративно-командного минулого і отримає новий поштовх для свого розвитку. При цьому ініціатори реформування вважали, що держава скоротить фінансування діяльності установ культури з бюджету на користь інших джерел і поступово відмовиться від будь-якого безпосереднього управлінського впливу на культурну діяльність, в тому числі і через прямий розподіл матеріальних ресурсів.

На наш погляд, така позиція була помилковою. Ще в роки перебудови стало ясно, що сфера культури в своїй основі адаптуватися миттєво до нових умов не зможе. Безумовно, процес реформування був викликаний об'єктивними причинами: трансформація політичної системи, перехідний період розвитку українського суспільства вимагав певних змін. За цих обставин для функціонування старої моделі регулювання системи культурних інститутів вже не було умов і необхідно було формувати нову, як уявлялося більшості, ринкову модель. Однак поставлена мета досягнута не була. Ліберальний підхід не змінив авторитарну систему, що залишилася від радянського минулого, а доповнив її, ставши своєрідною надбудовою, і вступив з нею в протиріччя. Реформаторами абсолютно не враховувався той факт, що з економічної точки зору культура відноситься до так званих «провалів ринку», де ринкові механізми не діють або спрацьовують частково.

Таким чином, проведене реформування суспільних відносин вплинуло на сферу культури двояко. З одного боку, ці зміни носили поверхневий характер, оскільки не враховувалися здатності культурних інститутів адаптуватися до нових умов функціонування. З іншого боку, навіть ці поверхневі зміни призвели до кардинальних змін основ діяльності закладів культури та становища діячів культури. Значну проблему на наш погляд являє собою ситуація з формування кадрового потенціалу розвитку сфери культури. Соціальна деформація — неузгодженість (протиріччя) між високим соціально-професійним становищем людей та їх реальним соціальним статусом в суспільстві. Працівники культури, володіючи високим рівнем освіти та професійного статусу, опинилися в становищі соціальних аутсайдерів [2, с. 92].

Примарною можливістю виправити ситуацію могла б стати інституційна реформа безпосередньо самих організацій культури, якої, однак, не сталося. Держава продовжувала залишатися єдиним джерелом фінансування і відповідно провідним суб'єктом регулювання сфери культури.



Однією з причин, на наш погляд, такого стану справ стала відсутність реальних полісуб'єктних відносин у процесі регулювання розвитку культури, тобто не склалося реальної альтернативи державі. Незважаючи на припущення, що розвиток ринкових відносин призведе до участі в розвитку культури та її фінансовому забезпеченні різних суспільних сил, цього не сталося. Як наслідок на сьогоднішній день в нашій країні криза моделі державної політики у сфері культури пов'язана з виснаженням бюджетного фінансування, в той час як інші форми отримання коштів в умовах економічної кризи поки не діють.

Звичайно, ситуація перехідного періоду вимагала від держави взяти на себе домінуючу роль у вирішенні проблем, пов'язаних з розвитком сфери культури українського суспільства. У ситуації соціокультурної кризи сильна державна політика могла б активізувати відтворення актуальних культурних форм, способів поширення культурних інновацій серед максимально широкої аудиторії, досягти необхідного поєднання в культурі традиційних та інноваційних основ. Але, виконуючи свої функції, держава повинна була визначити стратегії розвитку культури, сформулювати цілі і завдання, вирішувати виникаючі протиріччя, враховуючи погляди різних соціальних груп на те чи інше питання, стимулюючи у них потребу брати участь у регулюванні сфери культури.

Однак ситуація, що склалася в 90-і рр. ХХ ст. в Україні не сприяла тому, щоб держава всерйоз зацікавилася проблемами культури. Пріоритетними з позиції різних політичних сил були питання економічного розвитку, а становище соціальної та культурної сфери в меншій мірі впливають на рівень добробуту. Але на відміну від секторів соціальної сфери, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, культура сприймалася як щось додаткове до основних показників, що визначають існування і життєдіяльність людини і суспільства в цілому [3, с. 68]. Подібне ставлення становило основу не просто залишкового фінансування, що спостерігалось в радянські роки, а залишкової уваги.

Проте, варто відзначити, що пояснювати провали реформ тільки прорахунками реформаторів, їх недостатнім розумінням тенденцій розвитку сучасної України, буде помилковим. Для ефективної перетворювальної діяльності суспільство повинно володіти певним реформаторським потенціалом.

В існуючих же дослідженнях наголошується, що найважливішою характеристикою трансформації політичної системи сучасної України є відчуження суспільства від реальної політики реформ. В силу цього соціальну базу цього процесу становить лише невелика частина суспільства, а не маси людей [4, с. 158]. Досвід же показує, що для досягнення поставлених цілей необхідні соціальні зусилля всіх суб'єктів трансформаційного процесу, а не тільки правлячих груп суспільства. Ймовірно, реформатори припускали, що якщо покінчити з радянськими

інституційними реаліями, в тому числі задеіологізованою культурою і замінити їх інститутами ринку, відкритої культури, то це автоматично забезпечить успішність перетворень. Однак, без докладання соціальних зусиль усіх суспільних сил ефективні перетворення неможливі.

Таким чином, ми можемо сказати, що процес переходу від централізованого державного управління культурним будівництвом до ринкових відносин супроводжувався низкою протиріч. Спочатку формулювані державою цілі розвитку культури не відповідали реально існуючому стану справ, а значить, і не мали передумов для їх досягнення. Внаслідок цього протягом розглянутого періоду спостерігалось розбіжність декларованих цілей з реальними діями держави.

Ці протиріччя відображаються в різних аспектах формування та реалізації політики в сфері культури в Україні, і, перш за все, в законодавстві. Зміна існуючого положення можлива тільки в тому випадку, якщо розробка і прийняття нормативних актів відбуватиметься основі пошуку науково обґрунтованих рішень з урахуванням всіх факторів, що визначають специфіку сфери культури як об'єкта політичного регулювання на даний момент часу. Однак слід зауважити, що до цих пір в сучасній Україні масив інформації, що надходить і науково-дослідних розробок залишаються незатребуваними державними управлінськими структурами [5, с. 351]. В результаті цього прийняті політичні рішення далеко не завжди відповідають потребам культурних інститутів і суспільства.

Протягом усього розглянутого періоду відзначається гостра нестача ресурсного, і, перш за все, у фінансовому відношенні, забезпечення діяльності культурних інститутів, що не покриває навіть обов'язкових витрат. При цьому за роки реформ і у держави, і у працівників організацій культури, і у населення склалася впевненість в тому, що саме в цьому полягають основні причини гальмування в розвитку культури, і, що варто лише подолати в цьому відношенні залишковий принцип і збільшити асигнування, і справа розвитку культури різко піде в гору. Це підтверджується і даними деяких соціологічних досліджень, в яких респонденти недвозначно поставили на перше місце проблем сучасної державної політики у сфері культури саме фінансування (61,4% — населення, 74,7% — експерти) [6, с. 152].

Однак фінанси, на наш погляд, наскільки б значні в своєму розмірі вони не були, хоча і важливий, але тільки ресурс, що дозволяє досягати певних цілей і реалізовувати прийняті рішення.

Незважаючи на це, невирішені проблеми продовжують зберігатися, а досягнуті результати не відповідають суспільним очікуванням. Зростання витрат не вирішує проблеми недофінансування, а призводить тільки до ще більшого розмивання

коштів без поліпшення якісних результатів. Так, за останні п'ятнадцять років кількість театрів зростає в 1,6 рази, музеїв більш ніж в 2 рази. Одночасно кількість вистав впала в 1,9 рази, число глядачів — в 1,9 рази, щорічна кількість виставок скоротилася в 1,1 рази, відвідуваність музеїв — майже в три рази, театрів — майже в 4 рази [7, с. 254]. Відштовхуючись від цих цифр, напрошується висновок, що збільшення бюджетних витрат призводить до нарощування збиткових закладів культури.

Ми дозволимо собі не погодитися з таким твердженням і повторимося ще раз — фінанси — це лише ресурс і ефективність його розподілу залежить від наявності чітко сформульованих пріоритетів і орієнтацій у розвитку сфери культури, як на центральному, так і регіональному рівні. Причому розроблятися вони повинні з урахуванням реально існуючої в даний момент ситуації і наявності передумов для досягнення поставлених цілей.

Ми вже говорили вище про пасивність інших, крім держави, потенційних суб'єктів політики, що не сприяло досягненню поставлених в 90-і рр. ХХ ст. цілей. Сьогодні реальність продовжує залишатися такою, що такий підхід до політики формується зі значними труднощами. Ряд авторів бачать причину ситуації, що склалася в тому, що влада намагається взаємодіяти окремо з бізнесом і окремо з громадянським суспільством, для чого конструює для кожної з них свої паралельні структури. У свою чергу, кожна з них орієнтується не на прийняття рішень на основі згоди, а на нав'язування державою своєї позиції в рамках владної вертикалі [7, с. 43]. До цього слід додати і пасивність населення в реалізації своїх прав, тобто відсутність системи демократичного контролю за діями органів влади. У сфері культури ця ситуація ускладнюється, оскільки зараз жодна з реально діючих політичних сил не розглядає її як предмет своєї пильної уваги. Тому навряд чи можна говорити про те, що в сучасній Україні реалізація поставлених цілей розвитку сфери культури буде досягнута.

Курс на підвищення ефективності роботи державних органів влади, що проводиться в рамках адміністративної реформи, підкріплюється змінами, що запроваджуються бюджетною реформою. В основі перетворення бюджетного процесу, знаходиться перехід від управління ресурсами, тобто витратами, до управління результатами шляхом підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу за досягнення певних цілей і використання переважно програмно-цілевих методів бюджетного планування.

В якості переваг такого підходу ряд авторів наводить наступні позиції:

- оптимізує процес прийняття рішень, усуває непотрібні ланки: дозволяє будувати управлінський процес «зверху-вниз», націлюючи діяльність всіх підсистем на виконання мети замість підходу «знизу-вгору», при якому може збиратися і об-

роблятися непотрібна і другорядна інформація, вживатися зайві заходи;

- активізує системний підхід у вирішенні задачі: встановлює взаємозв'язки між підсистемами (різними підрозділами, процесами, командами виконавців);
- дозволяє більш чітко оцінити реалістичність і терміни досягнення мети, планувати етапи, розподілити їх по роках;
- стимулює перехід від оцінки дій до оцінки результату;
- дозволяє зробити більш прозорою систему стимулювання — за результат, а не за набір дій, функцій, обов'язків і т.д.;
- націлює на врахування думки споживача послуг;
- дозволяє знизити корупцію і «кумівство» на держслужбі: невиконання завдань через низьку кваліфікацію керівників програм приховати значно важче [8, с. 17].

Практичний механізм цього процесу виглядає наступним чином. Міністерство культури України готує доповідь про результати і основні напрямки своєї діяльності, в якій фіксуються цілі, завдання, вирішення яких необхідно для досягнення мети, вимірні показники, за якими можна оцінити ступінь досягнення мети або рішення завдань, програми, за допомогою яких передбачається вирішувати завдання, що стоять перед Міністерством, витрати, необхідні для реалізації цих програм [8, с. 18].

В якості загальної системи координат, для всіх суб'єктів бюджетного планування — міністерств були розроблені система цілей уряду, яка спрямована на створення умов, в яких суб'єкти ринку і суб'єкти громадянського суспільства реалізують діяльність, необхідну для суспільства. Ця система цілей повинна бути максимально повною. Для кожного періоду вибираються пріоритети, виходячи з яких, оцінюється діяльність суб'єктів бюджетного планування, розподіл ресурсів і визначення завдань, що стоять перед окремими відомствами. Формулювання цілей включає дві складові: словесний опис мети і набір показників, за якими можна оцінити динаміку просування, оскільки від вибору показника в значній мірі залежить і зміст мети. Показники розпадаються на дві групи: суб'єктивна оцінка населення просування до наміченого результату і статистично вимірювані параметри.

Більшість цілей є наскрізними. На кожному рівні влади є свої інтереси, свої інструменти та свої обмеження щодо тих інструментів, які вони можуть використовувати [9]. Однак необхідно враховувати, що реалізація наскрізних цілей вимагає взаємодії всіх рівнів влади.

У зведеній доповіді про напрямки та основні результати діяльності Міністерства культури України формулюється його основна місія як провідного суб'єкта державного регулювання сфери культури України, розвиток і реалізація культурного



і духовного потенціалу нації як основи цілісності, стійкого і динамічного розвитку України.

На питання про те, чи є дане формулювання місії, відповідної з управління результатами, на наш погляд, немає однозначної відповіді. Безумовно, така орієнтація розвитку культури України заслуговує підтримки. Однак говорити про можливість кількісних показників результативності такої місії не можна — вимір культурного і духовного потенціалу можливо якісними показниками, що враховують суб'єктивні оцінки їх інтерпретацій. У протиріччя ж з місією на наш погляд вступають і стратегічні цілі її реалізації, які вже припускають цілком конкретне кількісне вираження, але не мають на увазі обов'язкового вимірювання якісного змісту. Таким цілями є:

- забезпечення прав громадян на доступ до культурних цінностей;
- забезпечення свободи творчості та прав громадян на участь у культурному житті;
- забезпечення прав громадян у сфері інформації та розширення інформаційного простору.

В якості альтернативного варіанту місії, якій би відповідали ці цілі, можна припустити наступне дещо змінене формулювання: створення умов для реалізації і розвитку духовного потенціалу нації як складової цілісного, стійкого і динамічного розвитку України. Визначення нами діяльності Міністерства культури України як одного з елементів цілісного, стійкого і динамічного розвитку України, пов'язано з тим, для досягнення цієї мети повинна працювати вся система державних органів влади і оголошувати це суттю діяльності тільки одного міністерства тим більше в умовах управління результатами не зовсім вірно, оскільки до того напрямку примикає і ряд інших держструктур, наприклад, Міністерство освіти і науки України.

Безпосередньою технологією реалізації поставлених цілей є цільові програми. Слід зазначити, що програмне фінансування в 90-і рр. ХХ ст. стало для сфери культури одним з найбільш актуальних способів формування та реалізації державної політики, тому слід в рамках розгляду бюджетної реформи зробити деяку ретроспективу.

З початку 90-х рр. ХХ ст. програма розглядалася як спосіб, який на противагу кошторису дозволить у конкурсному порядку фінансувати окремі напрямки діяльності сфери культури у відповідність з їх важливістю для розвитку суспільства та оптимізує видатки бюджету. Такі програми на настійну вимогу Міністерства стало розробляти кожне міністерство, інакше можна було не отримати необхідних коштів. До початку ХХІ ст. склалося три типи програм:

1. Імітуючі програми. Хоча вони і називаються «програмами», але в реальності не відповідали необхідним критеріям і орієнтовані були виключно на необхідність отримання фінансування;

2. Демонстраційні програми. Такі програми задовольняли всім вимогам — в них був присутній

аналіз ситуації, озвучувалися основні проблеми. Але основним їх недоліком слід визнати той факт, що розроблялися вони не тими, хто їх буде реалізовувати. Внаслідок цього вони не відображали реальні наміри і можливості реальних суб'єктів регулювання, а значить, не могли бути ефективно реалізовані;

3. Партисипативні програми. Такі програми і за формою були правильними, і складалися тими, хто їх реально здійснював. Однак кількість таких програм була вкрай обмеженою і в основному представлена окремими елементами регіональних програм збереження і розвитку культури.

Причини такої ситуації в тому, що Міністерство представивши програму в якості форми на отримання бюджетних коштів, при обговоренні цього документа цікавився виключно тим, скільки і на що треба витратити, не приділяючи увагу змістовній стороні. Цей низький рівень вимог і зумовив характер програм як документів «хоч якось обґрунтовують витрати».

Складовою реформування державного управління є реформа місцевого самоврядування. Розглядати цей напрямок перетворень необхідно з урахуванням того, що на даний момент значна кількість об'єктів культури знаходиться саме у віданні муніципальних утворень. Реалізоване в ході реформи розмежування повноважень між рівнями влади і зняття їх спільної компетенції з питань культури, залишає органи місцевого самоврядування в ситуації відсутності необхідних ресурсів для підтримки мережі закладів культури та охорони пам'яток. Існуюча в сучасній Україні залишкова увага до культури в умовах переходу від старої схеми до нових територіальних основ і організаційної структури місцевого самоврядування, може негативно позначитися на стані мережі установ і пам'яток культури, оскільки основна увага буде приділятися питанням соціально-економічного характеру.

У відповідність з проведеними перетвореннями на місцеві органи влади лягати відповідальність за затвердження і реалізацію обсягу надаваних муніципальних послуг, в тому числі культурних, ґрунтуючись на можливостях власного бюджету, внаслідок чого вони багато в чому несуть відповідальність за реалізацію конституційних культурних прав громадян. Враховуючи той факт, що вже зараз відзначається масова ліквідація районних організацій культури або їх дроблення на більш дрібні мережеві одиниці, можна припустити, що виконання місцевою владою цих функцій буде неефективним.

На наш погляд, спостерігається тенденція, коли реформа самого державного управління стає якоюсь самоціллю, за якою вже не видно тих сфер суспільного життя, заради яких проводяться ці перетворення. Як зазначає ряд авторів, які досліджують цей процес, характер реалізації реформ вказує на те, що її розробники не сприйняли тенденцію ускладнення взаємозв'язків між усіма суб'єктами взаємодії, в тому числі між керуючими на різних рівнях управління. Програми реформування розробляються

кулуарно, авторство часто невідомо, тому і відповідальність покладати нема на кого. Проведені ж заходи часто не зрозумілі їх учасниками [10, с. 25].

Однак початок змінам покладено і організаціям сфери культури необхідно визначитися з подальшими діями. Фахівці, як правило, виділяють дві можливі стратегії поведінки на етапі становлення реформ: або спробувати змінити «правила гри», або «вбудуватися» в реформи, адаптуватися до пропонуванних обставин. Необхідно враховувати той факт, що одна стратегія не виключає іншу. Сфері культури необхідно зрозуміти, що реформування вже не скасувати. Звичайно, розвиток ситуації може піти і по шляху свого поступово загасання і все залишиться так, як є. Однак більш оптимальним варіантом буде той, при якому мається на увазі якщо і не підтримка реформ в тому їх варіанті, який є зараз, то безпосередня участь в розробці і реалізації змін до них, які б стали основою такої політики, яка б влаштовувала всі зацікавлені в розвитку культури сторони.

**Висновки.** Таким чином, необхідно відзначити, що протягом розглянутого періоду трансформація політичної системи зумовила зміни основ функціонування сфери культури. Проведений нами аналіз

дозволяє виділити два основних протиріччя, які характеризують рівень державного регулювання сфери культури. По-перше, не врахування реального стану культурних інститутів, специфіки їх функціонування, національних особливостей призвели до того, що сформульовані цілі реформування культури не мають передумов для їх досягнення. Внаслідок цього, виникає друге протиріччя, коли декларовані цілі розходяться з реальністю їх виконання. Це в свою чергу утворює замкнуте коло. В результаті, кількість проблем, з якими доведеться зіткнутися і державі, і суспільству щодо розвитку культури, буде тільки зростати. Проведені в даний час реформи, на жаль, не завжди враховують минулі помилки. Це призводить до того, що державне регулювання змінює форму, але не змінює змісту. Посилюється цей процес відсутністю реальної альтернативи діям держави — структури бізнесу громадянського суспільства малоактивні і практично не беруть участі в питаннях державного регулювання сфери культури. Проведені реформи посилюють процес децентралізації, передаючи значний обсяг компетенції та відповідальності за розвиток культурних інститутів органам місцевого самоврядування.

#### Література

1. Бойко В. І. Вплив державного регулювання на регіональний розвиток сфери культури в умовах децентралізації управління / В. І. Бойко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2016. № 2 (34). С. 69–73.
2. Бутник О. О. Державне управління становленням та розвитком культури в Україні / О. О. Бутник // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. Вип. 1. С. 90–95.
3. Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд / за ред. О. Гриценка. К.: УЦКД, 2007. 160 с.
4. Сучасний сталий розвиток в сфері культури: зарубіжний досвід для України: монографія / Драгомирецька Н. М., Дружинін С. С., Думинська, С. В., Жилавська Р. П., Ковальова Ю. В. / за заг. ред. д. держ. упр., професора Н. М. Драгомирецької. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 238 с.
5. Малімон В. І. Проблеми державної культурної політики в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства / В. І. Малімон // Університетські наукові записки. 2008. № 4. С. 355–360.
6. Кучин С. Теорія державного регулювання економічним розвитком сфери культури [Текст]: монографія / Сергій Кучин; Нац. акад. упр. Київ: Нац. акад. упр., 2018. 243 с.
7. Дегтяр А. О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері: монограф. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр. Харків: Вид-во С. А. М., 2014. 252 с.
8. Головченко М. Ф. Культура як об'єкт культурної функції сучасної держави / М. Ф. Головченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. № 6. С. 16–19.
9. Ігнатченко І. Г. Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти / І. Г. Ігнатченко // Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013116](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116).
10. Дегтяр А. О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері: монограф. / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр. Харків: Вид-во С. А. М., 2014. 252 с.

#### References

1. Boiko, V. I. (2016). Vplyv derzhavnoho rehuliuвання na rehionalnyi rozvytok sfery kultury v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [The effect of government regulation on regional development of the sphere of culture in the conditions of decentralization of management] // Visnyk Berdyansk'koho universytetu menedzhmentu i biznesu — Bulletin of Berdyansk University of Management and Business, 2 (34), 69–73 [in Ukrainian].
2. Butnyk, O. O. (2015). Derzhavne upravlinnia stanovlenniam ta rozvytkom kultury v Ukraini [State management of formation and development of culture in Ukraine] // Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia — The science of rozvidky from the state and municipality, 1, 90–95 [in Ukrainian].

3. Hrytsenko, O. (2007). *Kulturna polityka v Ukraini. Analitychnyi ohliad* [Cultural policy in Ukraine. Analytical review]. Kyiv: UTsKD [in Ukrainian].
4. Drahomyretska, N.M., Druzhynin, S.S., Dumynska, S.V., Zhylavska, R.P., Kovalova, Yu.V. (2019). *Suchasnyi stalyy rozvytok v sferi kultury: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy* [Modern sustainable development in the sphere of culture: foreign experience for Ukraine]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
5. Malimon, V.I. (2008). *Problemy derzhavnoi kulturnoi polityky v Ukraini na suchasnomu etapi rozvytku suspilstva* [Problems of state cultural policy in Ukraine at the present stage of development of society] // *Universytetski naukovy zapysky — University Scientific Notes*, 4, 355–360 [in Ukrainian].
6. Kuchyn, S. (2018). *Teoriia derzhavnoho rehulivannia ekonomichnym rozvytkom sfery kultury* [Theory of state regulation of economic development of the cultural sphere]. Kyiv: Nats. akad. upr. [in Ukrainian].
7. Dyehtyar, A.O., Dyehtyar O.A. (2014). *Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi* [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
8. Holovchenko, M.F. (2013). *Kultura yak ob'ekt kulturnoi funktsii suchasnoi derzhavy* [Culture as an object of cultural function of the modern state] // *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Yurysprudentsiia — Scientific Herald of the International Humanitarian University. Jurisprudence*, 6, 16–19 [in Ukrainian].
9. Ihnatcheyko, I.H. (2013). *Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty* [Features of realization of state policy in the sphere of culture: current status and global standards] // *Teoriia i praktyka pravoznavstva — Theory and practice of jurisprudence*, Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013116](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116) [in Ukrainian].
10. Dyehtyar, A.O., Dyehtyar O.A. (2014). *Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi* [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 16.04.2020

**Карковська Вероніка Ярославівна**

*кандидат економічних наук,*

*доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту*

*Національний університет «Львівська політехніка»*

**Карковская Вероника Ярославовна**

*кандидат экономических наук,*

*доцент кафедры административного и финансового менеджмента*

*Национальный университет «Львовская политехника»*

**Karkovska Veronika**

*PhD of Economic Sciences, Associate Professor of the*

*Department of Administrative and Financial Management*

*Lviv Polytechnic National University*

ORCID: 0000-0003-0178-4137

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5896

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА ОСНОВІ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКУ:  
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДРОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РИСКА:  
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**PROVISION OF STAFF AUTHORITIES OF STATE  
AUTHORITIES ON THE BASIS OF RISK ASSESSMENT:  
THE THEORETICAL ASPECT**

**Анотація.** В статті здійснено дослідження теоретичного аспекту забезпечення кадрової безпеки органів державної влади на основі оцінювання ризику. Проведення оцінки ризику безпеки є вирішальним фактором, що допомагає фахівцям з безпеки перевіряти та повідомляти вище керівництво, щодо можливих ризиків, яким піддається державна структура. Робота за методикою оцінки ризику допоможе органам державних влади: проводити оцінку ризику для безпеки надійним та прозорим способом; проранжувати пріоритетність ризику для органів державної влади; оцінити існуючі контрзаходи та визначте відповідні нові заходи щодо зменшення ризиків. Запропонована методика забезпечує структуровану основу для систематичного, а отже, більш ефективного впровадження програми щодо зменшення ризику. Встановлено, що метою контролю за безпекою персоналу є підтвердження особистості службовців та надання рівня впевненості у їх надійності, цілісності та неупередженості. За допомогою розглянутої методики можна: проводити оцінку ризику безпеки службовців надійним та прозорим способом; визначити пріоритетні внутрішні ризики для органів державної влади; оцінити існуючі контрзаходи та визначити відповідні контрзаходи для пом'якшення ризиків; виокремити ресурси безпеки (фізичні чи інформаційні) таким чином, що є ефективним та пропорційним ризику. Рекомендована методика пояснює, як використовувати один тип методології, це не єдиний метод оцінювання ризику, але вона унікальна тим, що фокусується на ризиках, які несуть люди, які мають правомірний характер доступ до активів органів державної влади. Вона проста, надійна, гнучка і прозора. Її можна використовувати самостійно або як додаток до існуючої програми оцінювання ризику. Хоча вказівки пояснюють як перевірити ризики, які люди становлять перед цінними активами, вона не намагається вказати, який із цих активів є найважливішим або, яка група працівників може бути найбільшою загрозою. Для цього знадобиться власна експертиза та знання відповідних фахівців органів державної влади. Кожен сектор має свої власні ризики, і кожен сектор найбільш обізнаний із можливими загрозами.

**Ключові слова:** оцінки ризику безпеки, органи державної влади, службовці, методика, забезпечення кадрової безпеки.



**Аннотация.** В статье проведено исследование теоретического аспекта обеспечения кадровой безопасности органов государственной власти на основе оценки риска. Проведение оценки риска безопасности является решающим фактором, помогает специалистам по безопасности проверять и сообщать высшее руководство, о возможных рисках, которым подвергается государственная структура. Работа по методике оценки риска поможет органам государственной власти: проводить оценку риска для безопасности надежным и прозрачным способом; проранжировать приоритетность риска для органов государственной власти; оценить существующие контрмеры и определить соответствующие новые меры по уменьшению рисков. Предложенная методика обеспечивает структурированную основу для систематического, а следовательно, более эффективного внедрения программы по уменьшению риска. Установлено, что целью контроля за безопасностью персонала является подтверждение личности служащих и предоставления уровня уверенности в их надежности, целостности и беспристрастности. С помощью рассматриваемой методики можно: проводить оценку риска безопасности служащих надежным и прозрачным способом; определить приоритетные внутренние риски для органов государственной власти; оценить существующие контрмеры и определить соответствующие контрмеры для смягчения рисков; выделить ресурсы безопасности (физические или информационные) таким образом, что является эффективным и пропорциональным риска. Рекомендуемая методика объясняет, как использовать один тип методологии, это не единственный метод оценки риска, но она уникальна тем, что фокусируется на рисках, которые несут люди, которые имеют правомерный характер доступ к активам органов государственной власти. Она проста, надежна, гибкая и прозрачная. Ее можно использовать самостоятельно или как дополнение к существующей программе оценки риска. Хотя указания объясняют как проверить риски, которые люди составляют перед ценными активами, она не пытается указать, какой из этих активов является важнейшим или, какая группа работников может быть самой угрозой. Для этого понадобится собственная экспертиза и знание соответствующих специалистов органов государственной власти. Каждый сектор имеет свои собственные риски, и каждый сектор наиболее знакомы с возможными угрозами.

**Ключевые слова:** оценки риска безопасности, органы государственной власти, служащие, методика, обеспечения кадровой безопасности.

**Summary.** The article investigates the theoretical aspect of ensuring the personnel security of public authorities on the basis of risk assessment. Carrying out a security risk assessment is a decisive factor in helping security professionals review and report to senior management about the potential risks to government. Working on a risk assessment methodology will help public authorities: conduct a security risk assessment in a reliable and transparent manner; prioritize risk for public authorities; evaluate existing countermeasures and identify appropriate new risk mitigation measures. The proposed methodology provides a structured basis for the systematic, and therefore more effective, implementation of a risk reduction program. It is established that the purpose of personnel safety control is to confirm the identity of the employees and to provide confidence in their reliability, integrity and impartiality. With the help of this methodology it is possible to: carry out an assessment of employees' security risk in a reliable and transparent way; identify priority internal risks for public authorities; evaluate existing countermeasures and identify appropriate countermeasures to mitigate risks; to allocate security resources (physical or informational) in such a way as to be effective and proportionate to the risk. The recommended methodology explains how to use one type of methodology, it is not the only method of risk assessment, but it is unique in that it focuses on the risks borne by people who have legitimate access to the assets of public authorities. It is simple, reliable, flexible and transparent. It can be used alone or as an adjunct to your existing risk assessment program. Although the guidance explains how to check the risks that people pose to valuable assets, it does not attempt to indicate which of these assets is the most important or which group of employees may be the greatest threat. This will require their own expertise and knowledge of relevant experts from public authorities. Each sector has its own risks and each sector is most aware of the possible threats.

**Key words:** security risk assessments, public authorities, employees, methodology, personnel security.

**Постановка проблеми.** Проведення оцінки ризику безпеки є вирішальним фактором, що допомагає фахівцям з безпеки перевіряти та повідомляти вище керівництво, щодо можливих ризиків, яким піддається державна структура. Процес оцінки ризиків повинен зосереджуватися на службовцях (їхніх робочих місцях), на їхньому доступі до найважливіших активів органів державної влади, на ризики, що ця діяльність створює, організацію та достатність існуючих контрзаходів. Робота за методикою оцінки ризику допоможе органам державних влади: проводити оцінку ризику для безпеки надійним та прозорим способом; проранжувати пріоритетність ризику для органів державної влади; оцінити існуючі контрзаходи

та визначте відповідні нові заходи щодо зменшення ризиків; виокремлення ресурсів безпеки у відповідності економічної ефективності та пропорційності ризику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ризики, пов'язані з персоналом досліджуються багатьма науковцями різних напрямів діяльності, зокрема В. Вітлінський, П. Верченко [1], І. Івченко [2], Т. Цвігун [3], В. Родченко, Г. Реун [4], О. Пахлова [5], В. Щербак [6], О. Хитра, Л. Андрушко [7]. Систематизація їхніх поглядів дає можливість зробити висновок про наявність розбіжностей у дослідженні ризику і його оцінці. Саме тому наявність низки підходів до визначення та оцінювання ризиків утруднює розробку ефективних інструментів щодо їх протидії.

**Формулювання цілей статті.** Проведення дослідження теоретичних аспектів оцінювання ризиків щодо можливості забезпечення кадрової безпеки органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Програма попереднього працевлаштування включає процедури, які визначаються придатністю особи до працевлаштування на певному робочому місці. Це не обмежується «новопризначеними особами», але й особами, які переміщуються на нові посади в середині органів державної влади. Відповідний рівень обстеження повинен застосовуватися до всіх осіб, яким надається доступ до організаційних активів органів державної влади, включаючи постійних, тимчасових та контрактних службовців. Надійна політика та процедури попередньої зайнятості для є важливими для органів державної влади, які виконують свої юридичні зобов'язання та створюють фундамент для безпечного виконання обов'язків на робочому місці. Відповідні заходи допомагають забезпечити економічно ефективну та законодавчо сумісну впевненість у тому, що в органі державної влади опрацюють лише потрібні службовці у відповідності займаним посадам. Застосування заходів попереднього працевлаштування буде відрізнятися в різних органах державної влади та посадах. Обґрунтовуючи рішення про ретельну оцінку ризику кадрової безпеки, гарантується, що будь-які прийняті заходи будуть пропорційними ризикам та найкращим чином використовувати ресурси [4, 1].

Хоча процедура попереднього працевлаштування допомагає гарантувати, що орган державної влади приймає довірених працівників на службу, однак працівники, обставини та їх ставлення змінюються, поступово або у відповідь на події. Настанови та інструменти кадрової безпеки можуть бути використані для допомоги організації розробити та плану-

вати ефективні практики боротьби з інсайдерською загрозою та підтримки мотивованої, зайнятої та продуктивної робочої сили.

Модель «зрілості кадрової безпеки» враховує цілісний підхід до захисного моніторингу, коли інформація про ризики працівників (фізичний, електронний аудит та дані про персонал) збирається під єдиною підзвітністю та управлінням, щоб забезпечити прозорий, правовий, етичний та пропорційний захисний потенціал моніторингу.

Багатьом державним структурам в якийсь момент потрібно буде провести якесь внутрішнє розслідування щодо службовців. Основним обов'язком розслідування є встановлення справжніх фактів, дотримуючись відповідних кадрових політик та законів про працю. Органи державної влади можуть непропорційно реагувати на звинувачення, що може призвести до завищеної зайнятості або до незадоволених працівників. І навпаки, організації, які не вживають будь-яких відповідних слідчих та наступних дисциплінарних заходів, можуть створити культуру, коли персонал активно нехтує політикою та процесами безпеки. За умови правильних процедур, працівників, які розуміють політику та норми, та підготовленого слідчого персоналу, державна структура має можливість уникнути загроз та підтримувати довіру. До переваг ефективної культури безпеки належать: працівники займаються питаннями безпеки та беруть на себе відповідальність за них; працівники частіше повідомляють про поведінку / діяльність, яка викликає занепокоєння; ризик інцидентів та порушень безпеки зменшується за рахунок заохочення працівників мислити та діяти більш свідомими способами безпеки; рівні дотримання всіх заходів захисту забезпечують підвищення найкращого значення в персоналі, фізичних та технічних заходах безпеки; рівні вразливості.

Таблиця 1

Огляд моделі «зрілості кадрової безпеки органів державної влади»

Рівень вразливості	Характеристика	Рівень	
		Несвідомий	0
Високий	Відсутність відповідних процесів, домовленостей чи поінформованості та спільної діяльності для всіх людей; функціонуючи тільки при мінімальному потрібному рівні	Свідомий	1
		Розвиваючий	2
Вище середнього	Людський ризик сприймається як зловживання фінансами та ресурсами, виділеним для зменшення інцидентів у сфері кадрової безпеки; безпека, визначена дотриманням правил та технічного контролю	Належний (компетентний)	3
Середній	Послідовний підхід у цьому секторі до кадрової безпеки, визнання різноманітних факторів, що впливають на безпеку, рішення, які залучають керівників і працівників як частину загального механізму.	Ефективний	4
Нижче середнього	Значні зусилля, докладені до проактивних заходів щодо запобігання інцидентам у сфері безпеки, активно контролюються ефективність безпеки; працівники відчувають потребу в особистій відповідальності за безпеку.	Відмінний	5
Низький	Запобігання інцидентам загроз кадрової безпеки вбачає основну цінність у діяльності, впевненість у своїх процесах безпеки та постійне прагнення знайти інноваційні шляхи вдосконалення кадрової безпеки.		

Для відповідних підрозділів визначення загроз, небезпек, стійкості та непередбачуваних ситуацій уразливості кадрової безпеки узгоджуються з рівнями її зрілості. Наведена нижче шкала показує рівень вразливості та відповідний рівень зрілості. Важливо врахувати, що ці визначення стосуються загального стану органів державної влади, а не окремих її підрозділів.

Модель зрілості забезпечує структуровану основу для систематичного, а отже, більш ефективного впровадження програми щодо зменшення ризику.

Одним з головних обов'язків органів державної влади є захист національної безпеки, тобто захист країни та громади від загроз, пов'язаних із порушенням порядку та добробуту. Традиційно під національною безпекою розуміється захист держави та її життєво важливих інтересів. Протягом останніх десятиліть це розширювалося, включаючи загрози громадянину та нашому життєвому шляху, а також цілісності та інтересам держави загалом.

Для захисту національної безпеки уряд повинен запровадити цілий ряд заходів захисту. Деякі з них стосуються службовців, тимчасового персоналу або підрядників на секретних (уразливих) посадах і можуть включати цілий спектр безпеки службовців та інших національних засобів безпеки.

Державні службовці (тимчасові працівники та підрядники) та особи, які працюють в інших частинах національної інфраструктури, потенційно мають доступ до цілого ряду секретних (уразливих) активів (персоналу, фізичних чи інформаційних), які вразливі через широке коло загроз. Ці загрози можуть бути пов'язані з тероризмом, шпигунством, саботажем чи серйозною організованою злочинністю, але вразливість може виникнути також у незадоволених інсайдерів, які могли б намагатися експлуатувати неналежним чином, пошкодити або привернути комерційну діяльність активів, які мають доступ до них. Подібні міркування стосуються також громадян України, які займають секретні (уразливі) посади в міжнародних організаціях.

Метою контролю за безпекою персоналу (наприклад, перевірки вступу на службу або перевірки національної безпеки) є підтвердження особистості службовців (працівників та підрядників) та надання рівня впевненості у їх надійності, цілісності та неупередженості. Хоча контроль безпеки службовця не може дати гарантій, вони є оптимальними запобіжними засобами, які передбачають належну установку особи. За обставин, коли оцінки ризику вказують, що необхідні порогові показники є дотриманими, вони передбачають проведення перевірок офіційних та інших джерел даних, які можуть вказувати, чи можуть службовці бути сприйнятливі до впливу чи тиску, який може змусити їх зловживати своїм становищем, чи є якісь інші причини, чому особи не повинні мати доступ до секретних (уразливих) активів.

Оцінка ризику безпеки службовців зосереджена на працівниках, їхньому доступі до активів органів державної влади, ризику, які вони можуть станови-

ти, та адекватність існуючих контрзаходів (заходів спрямованих на протидію загрозам) [1; 3]. Ця оцінка ризику має вирішальне значення для формування, механізму кадрової безпеки та іншим людям, які беруть участь у цьому стратегічні рішення щодо ризику, повідомляти старшим керівникам про ризики, перед якими знаходиться державна структура, піддаються впливу. За допомогою цієї методики можна: проводити оцінку ризику безпеки службовців надійним та прозорим способом; визначити пріоритетні внутрішні ризики для органів державної влади; оцінити існуючі контрзаходи та визначити відповідні контрзаходи для пом'якшення ризиків; виокремити ресурси безпеки (фізичні чи інформаційні) таким чином, що є ефективним та пропорційним ризику.

Безпека службовців — це система політик та процедур, що спрямовані на управління ризиком для людей використовувати або мати намір використовувати їх законний доступ до активів органів державної влади у несанкціонованих цілях. Тих, хто прагне скористатися своїм законним доступом, називають «інсайдерами».

Для цілей цієї методики можна дати особі, яка заподіяла шкоду державній структурі доступ до активів протягом одного дня, на місяць або кожного робочого дня, яка може бути постійним співробітником або підрядником та їх доступ може бути в традиційному офісі чи на сайті або через віддалений робочий спосіб. Під час опрацювання оцінювання ризику використовуються терміни «особи (особи)» та «службовець» щоб охопити всіх людей, яким надано законний доступ до активів та приміщень органів державної влади. Це може включати, але не обмежуватись цим: постійних працівників, осіб, які перебувають на посаді або відрядженні, підрядники, консультанти, службовці.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Рекомендована методика пояснює, як використовувати один тип методології, це не єдиний метод оцінювання ризику, але вона унікальна тим, що фокусується на ризиках, які несуть люди, які мають правомірний характер доступ до активів органів державної влади. Вона проста, надійна, гнучка і прозора. Її можна використовувати самостійно або як додаток до існуючої програми оцінювання ризику. Хоча вказівки пояснюють як перевірити ризики, які люди становлять перед цінними активами, вона не намагається вказати, який із цих активів є найважливішим або, яка група працівників може бути найбільшою загрозою. Для цього знадобиться власна експертиза та знання відповідних фахівців органів державної влади. Кожен сектор має свої власні ризики, і кожен сектор найбільш обізнаний із можливими загрозами.

Рекомендована методика забезпечує основу для роботи, але для того, щоб ця робота була успішною у відповідності до методології необхідно залучити в органи державної влади відповідних фахівців та сформувані інформацію.

### Література

1. Вітлінський В., Верченко П. Аналіз, моделювання та управління економічним ризиком / В. Вітлінський, П. Верченко. К.: КНЕУ, 2000. 292 с.
2. Івченко І. Економічні ризики: навч. посіб. / І. Івченко. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 304 с.
3. Цвігун Т. Класифікація ризиків підприємства / Т. Цвігун // Збірник наукових праць. Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». Луцький національний технічний університет, 2011, Вип. 8 (29). Ч. 4. С. 385–393.
4. Родченко В. Трансформація ризиків управління персоналом в системі економічної безпеки підприємства / В. Родченко, Г. Рекун // Вісник ОНУ імені І. Мечникова, 2013. Т. 18. Вип. 4/3. С. 89–93.
5. Пахлова О. Оцінка ризиків персоналу в умовах виробничого підприємства / О. Пахлова // Науковий вісник Херсонського державного університету, 2014. Випуск 9–1. Частина 1. С. 136–140.
6. Щербак В. Кадрові ризики в системі менеджменту персоналу / В. Щербак, О. Пугачов // Ринок праці та зайнятість населення, 2013. № 2. С. 12–16.
7. Хитра О., Андрушко Л. Поняття, фактори і наслідки кадрових ризиків на підприємстві / О. Хитра, Л. Андрушко // Вісник соціально-економічних досліджень, 2013. № 1 (48). С. 163–167.

### References

1. Vitlins'kyj V., Verchenko P. Analiz, modeliuвання ta upravlinnia ekonomichnym ryzykom / V. Vitlins'kyj, P. Verchenko. K.: KNEU, 2000, 292 s.
2. Ivchenko I. Ekonomichni ryzyky: navch. posib. / I. Ivchenko. K.: Tsentr navchal'noi literatury, 2005, 304 s.
3. Tsvihun T. Klyasyfikatsiia ryzykiv pidpryiemstva / T. Tsvihun // Zbirnyk naukovykh prats'. Ekonomichni nauky. Seriia «Oblik i finansy». Luts'kyj natsional'nyj tekhnichnyj universytet, 2011, Vyp. 8 (29). Ch.4. S. 385–393.
4. Rodchenko V. Transformatsiia ryzykiv upravlinnia personalom v systemi ekonomichnoi bezpeky pidpryiemstva / V. Rodchenko, H. Rekun // Visnyk ONU imeni I. Mechnykova, 2013. T. 18. Vyp. 4/3. S. 89–93.
5. Pakhlova O. Otsinka ryzykiv personalu v umovakh vyrobnychoho pidpryiemstva / O. Pakhlova // Naukovyj visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu, 2014. Vypusk 9–1. Chastyna 1. S. 136–140.
6. Scherbak V. Kadrovi ryzyky v systemi menedzhmentu personalu / V. Scherbak, O. Puhachov // Rynok pratsi ta zajniatist' naseleння. 2013. № 2. S. 12–16.
7. Khytra O., Andrushko L. Poniattia, faktory i naslidky kadrovyykh ryzykiv na pidpryiemstvi / O. Khytra, L. Andrushko // Visnyk sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen', 2013. № 1 (48). S. 163–167.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2020



УДК 351:331.83

**Ковач Валерія Омелянівна**

*кандидат технічних наук, заступник директора з наукової роботи  
Навчально-науковий інститут неперервної освіти  
Національного авіаційного університету*

**Ковач Валерия Емельяновна**

*кандидат технических наук, заместитель директора по научной работе  
Учебно-научный институт непрерывного образования  
Национального авиационного университета*

**Kovach Valeriia**

*PhD, Deputy Director for Research  
Educational-Scientific Institute of Continuing Education of the  
National Aviation University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-6209

**ЧИННИКИ РОЗВИТКУ В ПРОЦЕСІ  
УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПРАЦІ  
ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ В ПРОЦЕССЕ  
УПРАВЛЕНИЯ РЫНКОМ ТРУДА  
DEVELOPMENT FACTORS IN PROCESS  
OF LABOR MARKET MANAGEMENT**

**Анотація.** У статті показано, що у процесі управління ринком праці особливе місце і значення належить чинникам його розвитку. Висвітлено, що поняття «чинники» вживається у значенні форм прояву суспільних відносин, зовнішніх і внутрішніх, об'єктивних і суб'єктивних рушійних сил, що опосередковують процес управління ринком праці, де поняття «чинники» застосовується не лише до результатів, а й до самого процесу функціонування ринку праці як цілісного соціально-економічного явища. Аргументовано нові підходи до дослідження чинників та їх класифікації в управлінні ринком праці. Сформульовано, що чинники – системоутворюючий принцип рівня розвитку суспільних відносин. Показано необхідність управління регіональним ринком праці, який потребує забезпечення відповідних гарантій на працю і захисту від безробіття, що, у свою чергу, забезпечує стійке функціонування і розвиток як ринку праці, так і регіону в цілому. Надано класифікацію об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку ринку праці, серед яких виділено та описано сім основоположних. Висвітлено на яких засадах повинно відбуватися вдосконалення чинного законодавства у сфері зайнятості населення і як діяльність держави повинна стимулювати такі процеси. Показано, що для комплексного управління всім відтворювальним процесом робочої сили на будь-якому рівні потрібна наявність державного органу, який вирішував би цю складну і багатопланову проблему. Додатково показано що наявні структури (міністерство праці, профспілки, адміністрація, підготовка кадрів, центри зайнятості та ін.) зайняті лише своїми вузько спеціалізованими сегментами, тобто є розрізненими.

**Ключові слова:** чинники розвитку, ринок праці, зайнятість населення, державний орган управління, державна політика у сфері зайнятості.

**Аннотация.** В статье показано, что в процессе управления рынком труда особое место и значение принадлежит факторам его развития. Обосновано, что понятие «факторы» употребляется в значении форм проявления общественных отношений, внешних и внутренних, объективных и субъективных движущих сил, характеризующих процесс управления рынком труда, где понятие «факторы» применяется не только к результатам, но и к самому процессу функционирования рынка труда как целостного социально-экономического явления. Аргументировано новые подходы к исследованию факторов и их классификации в управлении рынком труда. Сформулировано, что факторы – системообразующий принцип уровня развития общественных отношений. Показана необходимость управления региональным рынком труда, который требует обеспечения соответствующих гарантий на труд и защиту от безработицы, что, в свою очередь, обе-

спечивает устойчивое функционирование, как рынка труда, так и региона в целом. Предоставлена классификация объективных и субъективных, внешних и внутренних факторов развития рынка труда, среди которых выделены и описаны семь основных. Показано, на каких принципах должно происходить совершенствование действующего законодательства в сфере занятости населения и как деятельность государства должна стимулировать такие процессы. Показано, что для комплексного управления всем воспроизводственным процессом рабочей силы на любом уровне необходимо наличие государственного органа, который решал бы эту сложную и многоплановую проблему.

**Ключевые слова:** факторы развития, рынок труда, занятость населения, государственный орган управления, государственная политика в сфере занятости.

**Summary.** The article shows that special place and importance belongs to the factors of its development in the process of managing the labor market. It is highlighted that concept of «factors» is used in sense of social relations forms, external and internal, objective and subjective driving forces that mediate the process of labor market management, where concept of «factors» is applied not only to results but also to the very process of functioning of the labor market as a holistic socio-economic phenomenon. New approaches to study of factors and their classification in labor market management are argued. It is formulated that factors are system-forming principle of development level of social relations. Need to manage regional labor market is shown. It requires appropriate guarantees for work and protection against unemployment. It ensures sustainable functioning and development of both the labor market and the region as a whole. Classification of objective and subjective, external and internal factors of labor market development is given. Among them seven basic are described. It is clarified basis of current legislation in the field of employment should be improved and how the activity of the state should stimulate such processes. It is shown that complex management of entire reproduction process of labor at any level requires presence of state body that would solve this complex and multifaceted problem.

**Key words:** development factors, labor market, population employment, state governing body, state policy in the field of employment.

**Постановка проблеми.** Конвенція Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117 проголошує, що будь-яка політика має спрямовуватися насамперед на досягнення добробуту й розвитку населення (ст. 1). Підвищення життєвого рівня населення розглядається як основна мета планування економічного розвитку (ст. 2), стрижневим елементом якого є забезпечення повної та продуктивної зайнятості [1]. Визначення чинників розвитку в процесі управління ринком праці дасть змогу оцінити перспективи соціально-економічного розвитку регіону, а також обґрунтувати прийняття адекватних управлінських рішень щодо покращання ситуації на регіональному рівні та в Україні у цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** На сьогодні вагомий внесок у розуміння становлення й розвитку ринку праці здійснили такі вітчизняні науковці, як Лісогор Л. [2], Близнюк В. [3], Петрова І. [4], Мовчан О. [5], Петюжа В., Бондар І., Войнаренкова М., Дегтярова І., Ведернікова М., Алимова О., Пирожкова С. та багато інших дослідників.

Аналіз літератури свідчить, що питання оцінки впливу стану регіональних ринків праці на формування механізмів управління ринків у цілому ще й досі залишаються недостатньо дослідженими.

**Формування мети статті.** Метою статті є сформулювати повне визначення поняття «чинники» як елементів розвитку в процесі управління ринком праці.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових резуль-**

**татів.** Необхідність управління регіональним ринком праці пояснюється передусім тим, що в умовах ринкової економіки формується розвинений ринок праці, який потребує забезпечення відповідних гарантій на працю і захисту від безробіття, що, кінцем кінцем, забезпечує стійке функціонування і розвиток як ринку праці, так і регіону в цілому. В той же час управління ринком праці сприяє:

- по-перше, розподілу і розміщенню трудових ресурсів;
- по-друге, вжиттю заходів соціально-економічної стійкості в регіоні;
- по-третє, здійсненню розподілу і перерозподілу регіональних доходів;
- по-четверте, впливу на правові засади, що враховують особливості функціонування регіонального ринку праці;
- по-п'яте, здійсненню розвитку муніципального сектору економіки (розширюючи або звужуючи його межі);
- по-шосте, розвитку регіональної ринкової інфраструктури та інституційного ринкового середовища [6].

До теперішнього часу відбулася відносна адаптація ринку праці до економічних умов, що склалися. Це дозволяє прогнозувати ситуацію на ринку праці в Київській області найближчим часом. Очевидно, що вирішальний вплив на стан ринку праці, зайнятість і безробіття чинить економічна ситуація: чим більше генерується робочих місць і чим більше вони відповідають пропозиції робочої сили, тим кращі перспективи відкриваються в плані зайнятості, тим стабільніше функціонує ринок праці, вище його стійкість [7].

Створення великого числа робочих місць у конкурентоздатних галузях і виробництвах, що мають стійкий попит на свою продукцію, — головна альтернатива безробіттю. Вплив на процес створення робочих місць з боку уряду виявляється опосередковано — через реалізацію макроекономічної політики. По-перше, сприяючи обмеженню циклічних коливань у виробництві і зайнятості. По-друге, створюючи основу для поліпшення інвестиційного клімату в позабюджетному секторі, що базується на міцній фінансовій системі і стабільності цін. У галузі вдосконалення чинного законодавства у сфері зайнятості населення діяльність держави повинна будуватися на основі:

- забезпечення соціальних гарантій громадянам, які втратили роботу, і посилення соціального захисту неконкурентоспроможних на ринку праці груп населення;
- розмежування повноважень, функцій в області регулювання ринку праці і сфери зайнятості між державними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади регіонів, органами місцевого самоврядування і працедавцями, а також уточнення джерел фінансування заходів щодо сприяння зайнятості населення;
- забезпечення регулювання залучення іноземної робочої сили, створення умов для легальної трудової діяльності іммігрантів.
- динамічного розвитку системи робочих місць і вільного переміщення робочої сили галузями і територіями;
- підтримка малого бізнесу і підприємництва в цілях створення нових робочих місць і сприяння зайнятості населення;

У галузі регулювання трудової міграції необхідно здійснити:

- вдосконалення нормативно-правової бази з питань залучення і використання іноземної робочої сили, а також порядку в'їзду, виїзду і перебування іноземних громадян в Україні з урахуванням цілей в'їзду і термінів знаходження на території України;
- створення умов для підвищення мобільності робочої сили на базі розроблення системи економічних і соціальних стимулів з урахуванням прогнозів соціально-економічного розвитку держави;
- досягнення балансу між використанням національних трудових ресурсів та іноземної робочої сили, що залучається, з урахуванням реальних можливостей регіонів України з прийому і облаштування іммігрантів, а також пріоритетного використання українських громадян на регіональному ринку праці;
- вдосконалення механізму збору і поширення інформації про можливості працевлаштування незайнятих громадян з числа мігрантів в сприятливих для розселення районах;
- створення умов для легалізації мігрантів, які здійснюють трудову діяльність на території України.

У галузі фінансування заходів щодо сприяння зайнятості населення необхідно здійснити:

- консолідацію фінансових коштів для реалізації заходів щодо сприяння зайнятості населення і підвищення ефективності їх використання;
- координацію дій державних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади регіонів України, об'єднань працедавців і профспілок із залучення фінансових ресурсів, що виділяються на здійснення заходів, пов'язаних з регулюванням ринку праці та сприянням зайнятості;
- вдосконалення методики виділення бюджетних коштів усіх рівнів на реалізацію заходів щодо сприяння зайнятості населення виходячи з потреб і прогнозованої чисельності відповідних категорій населення (безробітних громадян) і обсягів послуг, що надаються;
- підвищення ефективності використання коштів державного бюджету на основі оцінки ефективності реалізованих заходів щодо сприяння зайнятості населення (як на державному, так і на регіональному рівні) з точки зору їх соціально-економічної результативності;
- вдосконалення механізму перерозподілу коштів державного бюджету з урахуванням ситуації на ринку праці в регіонах України;
- залучення коштів місцевих бюджетів і працедавців для реалізації заходів щодо сприяння зайнятості працівників, які підлягають звільненню.

На макrorівні управління передбачається також здійснення державної підтримки розвитку фермерства, індивідуального, малого і середнього бізнесу, стимулювання інвестиційної і зовнішньоекономічної політики, узгодження соціально-демографічної, міграційної політики з цілями і пріоритетами управління ринком праці [8].

Концептуально: для здійснення ефективного управління ринком праці у вузькому значенні слова (фазою обміну в процесі відтворення робочої сили) необхідно ефективно управляти всім кругообігом, тобто процесом послідовного проходження робочою силою всіх чотирьох фаз: її виробництва, розподілу, обміну і споживання [9].

Для комплексного управління всім відтворювальним процесом робочої сили потрібна і на регіональному, і на українському рівні наявність державного органу, який вирішував би цю складну і багатопланову проблему, проте такого органу ми не маємо ні в країні, ні в регіоні, а наявні структури (міністерство праці, профспілки, адміністрація, підготовка кадрів, центри зайнятості та ін.) зайняті лише своїми вузько спеціалізованими сегментами, розрізнені. Наявний процес відтворення робочої сили майже за всіма параметрами є адміністративним; ринкові ж відносини ледве починають формуватися і не впливають істотно на фазі обміну робочої сили. Між чинниками ринку праці і у вузькому, і в широкому значенні слова є численні протиріччя



і він розбалансований практично за всіма параметрами [7].

Об'єктивні межі управління таким складним соціально-економічним процесом, яким є ринок праці, що формується, обумовлені дією всієї сукупності чинників — і об'єктивних, і суб'єктивних. При цьому об'єктивні межі управлінських дій визначаються, по-перше, мірою пізнання всіх соціально-економічних чинників; по-друге, рівнем знання про основні чинники (форми), під впливом яких протікають соціально-економічні процеси, про механізм дії кожного чинника; по-третє, рівнем і спрямованістю організації практичної діяльності людей для досягнення поставлених цілей.

У світлі встановлених концептуальних положень і з урахуванням специфікації ринку праці, як об'єкта управління, суть управління ринком праці можна визначити як особливий вид діяльності, спрямованої на досягнення зміни в змісті і формах (чинниках) ринку праці, відповідних інтересам країни, регіону, підприємств і особи шляхом соціально-етичної, науково-осмисленої, узгодженої дії суб'єктів ринку праці на сукупність взаємозв'язаних чинників його розвитку [10–11].

Із цього визначення виходить, що в процесі управління ринком праці особливе місце і значення належить чинникам його розвитку. Тут і далі поняття «чинники» вживається у значенні форм прояву суспільних відносин, зовнішніх і внутрішніх, об'єктивних і суб'єктивних рушійних сил, що опосередковують процес управління ринком праці. При цьому поняття «чинники» застосовується не лише до результатів, а й до самого процесу функціонування ринку праці як цілісного соціально-економічного явища. Це обумовлює пошук нових підходів до дослідження чинників та їх класифікації в управлінні ринком праці. В основу класифікації чинників ринку праці відповідно до викладеного нами розумінням чинників взагалі має сенс прийняти як системоутворюючий принцип рівня розвитку суспільних відносин. У цілому складається така класифікація об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку ринку праці (всього сім груп):

#### 1. Духовні, релігійні, моральні.

Цим чинникам менше всього значення надається в управлінні економікою і вони найменш досліджені і висвітлені в літературі [4, 121]. Тоді як на заході є досвід виховання протестантизмом і католицизмом широких мас населення у дусі шанобливого ставлення до праці і чесного працівника, на сході — досвід поваги до влади, старших, суворих сімейних традицій, заповзятливості й добробуту; існує теорія «інституцій», соціально-етичний напрям в економіці і, зокрема, в маркетингу; держави активно заохочують меценатство і благочинну діяльність, оберігають релігійні святині, в нашій країні є досвід варварського знищення церков, православних священнослужителів, монастирів і мільйонів мирян,

що призвело до кризи моральності, яка виразилася у збільшенні злочинності й поширенні інших негативних явищ. Протягом майже вісімдесяти років наше суспільство абияк «проскрипіло» на православному багажі, а на якому духовному базисі нам рухатися наступні вісімдесят років — невідомо.

#### 2. Демографічні.

Їх дія відбиває кількість і сегментацію населення і трудових ресурсів за всіма видами загально визначених у демографії параметрів в динаміці; прогноз руху населення в часовому і територіальному аспектах; віддаленість від місця роботи та ін. Нині демографічні прогнози належать до найбільш точних і служать надійною інформацією для передбачення масштабів зайнятості, розвитку ринку праці, оскільки населення — це природна основа системи відтворення робочої сили. Демографічний чинник несприятливий для ринку праці нашого регіону, що формується. Дані останніх років свідчать про загрозово швидко зниження народжуваності і збільшення смертності населення, особливо чоловіків у працездатному віці. Частка зайнятого населення постійно знижується.

Об'єктивно потрібний перепис населення регіону з точки зору трудового потенціалу, для одержання якнайточнішої інформації про кожного жителя регіону, його найважливіших характеристик як трудового ресурсу з метою дослідження.

#### 3. Економічні.

Їх дія відбиває функціонування і розвиток усієї системи економічних відносин РП: міра розвитку форм власності на робочу силу і засоби виробництва; характер взаємозв'язку чинників виробництва; стан економічного управління на підприємстві в суспільстві; загальний розвиток державної і регіональної економіки; вирішення продовольчої проблеми; державне регулювання рівня заробітної плати; підготовка людини до самостійної роботи і її працевлаштування; пом'якшення наслідків безробіття і зниження життєвого рівня; рівень розвитку економічних реформ і ринкових відносин.

При розробці програм зайнятості варто враховувати такий економічний чинник, як структура громадського виробництва — найвища концентрація промислового виробництва була властива нашим містам багато десятиріч; особливо це стосується підприємств військово-промислового комплексу. Все це за рахунок відставання розвитку невиробничої сфери і міграції населення із села в місто. Розвиток ринкових відносин повинен створити умови для залучення робочої сили в ті галузі, від яких найбільшою мірою залежить добробут людей.

У першу чергу це виробництво і переробка сільськогосподарської продукції, галузі промисловості, які виробляють споживчі товари, а також галузі, що забезпечують якісне оновлення технологій. Наявне переливання робочої сили з державного сектору економіки в так званий нетрадиційний сектор не означає, що приватна сфера підприємництва дозволяє



адсорбувати робочу силу, яка потрапляє на ринок праці в результаті масового вивільнення працюючих на державних і приватизованих підприємствах, і тим самим відновлювати баланс трудових ресурсів в області. Приватні підприємства економлять на всіх видах ресурсів; і одним з видів економії є залучення передусім з державних підприємств висококваліфікованих, працездатних і творчих працівників. Інший вид економії — виконання більшого обсягу робіт меншою кількістю працівників.

Економічним чинником ринку праці є відповідність попиту на товари і послуги і пропозиції робочої сили якісно і кількісно. Звідси об'єктивна необхідність відповідності маркетингу ринку товарів маркетингу робочої сили. Тому концепція управління зайнятістю населення області в умовах ринку праці, що формується, повинна будуватися з позицій застосування системного підходу, заснованого на багатофакторному аналізі тенденцій розвитку по всьому ланцюжку процесу відтворення робочої сили.

#### 4. Політико-правові.

Їх дія відбиває закони розвитку надбудови суспільства: стан і розвиток політичної системи, рівень правового регулювання суспільних відносин; стан права і громадянського суспільства; відносини особи і держави; співвідношення правового, тоталітарного і демократичного управління; конверсію оборонної промисловості.

#### 5. Соціальні.

Їх дія відбиває стан усіх видів соціальних відносин: міру участі громадян в управлінні; рівень регулювання соціальних відносин державою; стан культури, науки, освіти, охорони здоров'я в суспільстві і регіоні; соціальне забезпечення і соціальний захист трудящих; безпеку; можливість реалізувати свої творчі здібності повною мірою, а також трудовий потенціал; підготовку кадрів, якість робочої сили; професію, рівень загальної освіти, досвід роботи, систему цінностей життя, нервово-психічний стан, цілі, мотиви, інтереси, ставлення до праці, сімейний стан, число утриманців у сім'ї, національність, історію, звичаї і традиції.

Соціальним чинником становлення ринку праці є професійно-кваліфікаційна структура зайнятого населення Київської області, що склалася. У багатьох країнах світу здійснюється перехід до інформаційного типу зайнятості, тобто збільшується частка працівників, які виробляють, оброблюють і зберігають інформацію на базі повсюдного поширення комп'ютерної техніки. Якість робочої сили як поняття характеризує сукупність властивостей,

що відповідають певним вимогам до робочої сили, які склалися на тому або іншому етапі суспільного розвитку. Перехід від адміністративно-командної до ринкової моделі розвитку поклав початок девальвації багатьох професій, спеціальностей і, навпаки, викликав необхідність появи нових професій для обслуговування ринкових структур — менеджери, маркетингологи, брокери, дилери і так далі — підвищив вимоги до наявних професій, урізноманітнив їх функції.

#### 6. Екологічні.

Мають бути враховані в системі управління ринком праці — природно-кліматичні умови, сільськогосподарський потенціал, ландшафт, корисні копалини, екологічна чистота (ступінь радіаційного ураження, забруднення повітря, води, ґрунтів і так далі); рівень здоров'я населення. Вони відбивають специфіку зв'язку населення з природним середовищем і мають винятково важливе значення для формування ринку праці нашої області.

#### 7. Техніко-технологічні.

Стан технічної, технологічної, сировинної оснащеності підприємств. Рівень завантаження потужностей і безперервності праці; характер розподілу праці, кооперації, монотонності, комбінованості праці; методи роботи, організація і обслуговування робочих місць, постачання чинниками виробництва; розпорядок робочого дня, умови праці, гнучкі форми зайнятості і тощо.

Наведена класифікація, природно, не охоплює всього різноманіття чинників розвитку ринку праці. Проте вона може сприяти подальшому глибшому дослідженню такої складної і маловивченої соціально-економічної системи, якою є ринок праці.

**Висновки.** У процесі управління ринком праці особливе місце і значення належить чинникам його розвитку. В основу класифікації чинників ринку праці відповідно до викладеного нами розумінням чинників взагалі має сенс прийняти як системуючий принцип рівня розвитку суспільних відносин. У цілому складається така класифікація об'єктивних і суб'єктивних, зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку ринку праці (всього сім груп): 1. Духовні, релігійні, моральні; 2. Демографічні; 3. Економічні; 4. Політико-Правові; 5. Соціальні; 6. Екологічні; 7. Техніко-технологічні.

Наведена класифікація, природно, не охоплює всього різноманіття чинників розвитку ринку праці. Проте вона може сприяти подальшому глибшому дослідженню такої складної і маловивченої соціально-економічної системи, якою є ринок праці.

### Література

1. Лісогор Л. Трансформація ринку праці: можливості реалізації інноваційних технологій // Вісник економіки транспорту і промисловості. 2014. № 47. С. 184–190. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&>
2. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (97-я сессия Международной конференции труда). URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_100193.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf)
3. Близнюк В. Реконструктивний економічний розвиток: основні напрями, ефективність і соціальна справедливість. Метаморфози ринку праці: глобальні тенденції та вітчизняні особливості. Київ. 2016. № 24. С. 89–109. URL: <http://ief.org.ua/docs/scc/2.pd>
4. Петрова І. Ринок праці України: суперечності функціонування і перспективи розвитку. Україна: аспекти праці. 2016. № 3–4. С. 3–9.
5. Внутрішній ринок: концептуалізація поняття / І.З. Сторонянська, Н.М. Попадинець // Вісник Інституту економіко-правових досліджень НАН України. 2011. № 1(2). С. 46–51.
6. Kovach Valeriia. Mechanism of personal management in labour market conditions / Kovach V., Hurkovskiy V., Deineha I. // Electronic scientific publication «Public Administration and National Security». 2019. № 5(7).
7. Мовчан О. Сучасні проблеми у сфері зайнятості населення Донецької та Луганської областей та шляхи їх подолання. Україна: аспекти праці. 2015. № 2. С. 23–27.
8. Плюта В. Порівняння багатомірного аналізу в економічних дослідженнях: Методи таксономії і факторного аналізу. Статистика. 2012. 151 с.
9. Дуляба Н.І., Сирветник-Царій В.В. Таксономічний аналіз як інструмент виявлення можливостей забезпечення розвитку ефективності управління економічним потенціалом підприємств торгівлі споживчої кооперації // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 9. С. 419–423.
10. Сайт державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. Державна служба зайнятості України. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

### References

1. Lisogor L. Transformation of labor market: opportunities for the implementation of innovative technologies // Bulletin of Transport Economics and Industry. 2014. № 47. PP. 184–190. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&>
2. ILO Declaration on Social Justice for Fair Globalization (97th Session of the International Labor Conference). URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms\\_100193.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_100193.pdf)
3. Bliznyuk V. Reconstructive economic development: main directions, efficiency and social justice. Metamorphoses of the labor market: global trends and domestic features. Kiev. 2016. № 24. PP. 89–109. URL: <http://ief.org.ua/docs/scc/2.pd>
4. Petrova I. Labor market of Ukraine: contradictions of functioning and prospects of development. Ukraine: aspects of work. 2016. № 3–4. PP. 3–9.
5. Internal market: conceptualization of the concept / I.Z. Storonyanska, N.M. Popadynets // Bulletin of the Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine. 2011. № 1 (2). PP. 46–51.
6. Kovach Valeriia. Mechanism of personal management in labor market conditions / Kovach V., Hurkovskiy V., Deineha I. // Electronic scientific publication «Public Administration and National Security». 2019. № 5 (7).
7. Movchan O. Modern problems in the field of employment of the population of Donetsk and Luhansk regions and ways to overcome them. Ukraine: aspects of work. 2015. № 2. PP. 23–27.
8. Pluta B. Comparison of multidimensional analysis in economic research: Methods of taxonomy and factor analysis // Statistics. 2012. 151 p.
9. Dulyaba N. I., Syrvetnyk-Tsariy V. V. Taxonomic analysis as a tool for identifying opportunities to ensure the development of effective management of the economic potential of trade enterprises of consumer cooperation // Global and national economic problems. 2016. № 9. PP. 419–423.
10. Website of the State Statistics Service of Ukraine. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
11. State Employment Service of Ukraine. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 06.04.2020

**Кропивницький Віталій Станіславович**

*кандидат технічних наук,*

*генерал-майор служби цивільного захисту, Начальник*

*Український науково-дослідний інститут цивільного захисту*

**Кропивницький Віталій Станіславович**

*кандидат технических наук,*

*генерал-майор службы гражданской защиты, Начальник*

*Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты*

**Kropivnitskiy Vitaliy**

*Candidate of Science in Technology,*

*Major General of the Civil Protection Service, Head*

*Ukrainian Research Institute of Civil Protection*

ORCID: 0000-0002-3527-7283

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-4-5855

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ ОХОРОНОЮ УКРАЇНИ У СВІТОВІЙ ІСТОРІЇ ПОЖЕЖНИЦТВА

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОЖАРНОЙ ОХРАНОЙ УКРАИНЫ В МИРОВОЙ ИСТОРИИ ПОЖАРНОГО ВЕДОМСТВА

## PECULIARITIES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE FIRE PROTECTION IN THE WORLD HISTORY OF FIRE

**Анотація.** Уточнено сутність процесів формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва. Обґрунтовано, що питання пожежної охорони хвилювали найвидатніших вчених людства. Якщо римський імператор Нерон черпав своє творче натхнення в спогляданні грандіозної пожежі Рима, то Гете був не тільки великим поетом, а й організатором пожежної охорони у Веймарській республіці. Тема пожеж знайшла своє відображення в творчості Тараса Шевченка, художника Брюлова, композитор Шостакович у лавах добровольців брав участь у гасінні пожеж після нальотів ворожої авіації в роки другої світової війни.

Визначено, що покликання пожежника полягає не лише в тому щоб бігти гасити пожежу, пожежник-рятувальник – це людина, яка рятує життя інших і вміє це робити, у якій є внутрішня потреба таких дій. У різних країнах бойові пожежні машини і бойовий одяг пахнуть однаково – димом, кіптявою, потом. І завдання пожежників всюди однакові – порятунк людей і матеріальних цінностей. Доведено, що, потрапивши на службу в пожежну охорону, людина змінюється. На пожежі маленький колектив працює в одному енергетичному полі, де діє загальний розум.

Проаналізовано, що основна мотивація рятувальника або пожежника повинна базуватися на історії, на гордості за свою професію. Це той фундамент, на якому потрібно робити надбудову. Визначено, що професіонал – це не тільки обсяг знань, але і любов до своєї професії. Гасіння пожеж – наука високоточна. Підготовка офіцера-пожежника включає в себе вивчення теплофізики, механіки, опору матеріалів, спецхімії, тактики гасіння пожеж, без цього неможлива ефективна робота пожежно-рятувальних підрозділів.

**Ключові слова:** механізми державного управління, пожежна охорона, пожежно-рятувальні підрозділи, державне регулювання системи пожежництва.

**Аннотация.** Уточнена сутність процесів формування і розвитку механізмів державного управління пожежної охороною України в світовій історії пожежної справи. Обґрунтовано, що питання пожежної охороны воліли видатні вчені людства. Якщо римський імператор Нерон черпав своє творче натхнення в созерцанні грандіозного пожеги Риму, то Гете був не тільки великим поетом, а й організатором пожежної охороны в Веймарській республіці. Тема пожег знайшла своє відображення в творчості Тараса Шевченка, художника Брюллова. Композитора Шостаковича в рядах добровольців учасував в тушенні пожег після налетів ворожої авіації в роки другої світової війни.

Визначено, що покликання пожежника заключається не тільки в тому, щоб бігти тушити пожегу, пожежник-спасатель — це людина, який рятує життя інших і вміє це робити, у якого є внутрішня потреба таких дій. В різних країнах бойові пожежні машини і бойова одяжка пахнуть однаково — димом, копотю, потом. І завдання пожежників всюди однаково — рятування людей і матеріальних цінностей. Доведено, що, потрапив на службу в пожежну охорону, людина змінюється. На пожезі маленький колектив працює в одному енергетичному полі, де діє загальний розум.

Проаналізовано, що основна мотивація рятувальника або пожежника повинна базуватися на історії, гордості за свою професію. Це той фундамент, на якому потрібно робити налаштування. Визначено, що професіонал — це не тільки обсяг знань, а й любов до своєї професії. Тушення пожег — наука високоточна. Підготовка офіцера-пожежника включає в себе вивчення теплофізики, механіки, опору матеріалів, спеціалізації, тактики тушення пожег, без цього неможливо ефективна робота пожежно-рятувальних підрозділів.

**Ключові слова:** механізми державного управління, пожежна охорона, пожежно-рятувальні підрозділи, державне регулювання пожежних систем.

**Summary.** The essence of the processes of formation and development of mechanisms of state management of fire protection of Ukraine in the world history of firefighting is specified. It is substantiated that the issues of fire protection worried the greatest scientists of humanity. If the Roman emperor Nero drew his creative inspiration in contemplating the grand fire of Rome, Goethe was not only a great poet but also the organizer of the fire protection in the Weimar Republic. The theme of the fires was reflected in the work of Taras Shevchenko, artist Bryulov, composer Shostakovich in the ranks of volunteers participated in the extinguishing of fires after the enemy air strikes during the Second World War.

It is determined that calling a firefighter is not just about running out of fire, a firefighter is a person who saves the lives of others and knows how to do it, which has an intrinsic need for such actions. In different countries, fire fighting vehicles and combat clothing smell the same — smoke, smoke, sweat. And the tasks of firefighters are the same everywhere — saving people and property. It is proved that, when he enters the fire department, the person changes. In a fire, a small team works in the same energy field where the common mind works.

It is analyzed that the main motivation of a rescuer or firefighter should be based on history, on pride in their profession. This is the foundation on which you need to build an add-on. It is determined that a professional is not only the amount of knowledge, but also the love of his profession. Extinguishing fires is a precision science. Training of firefighter includes the study of thermophysics, mechanics, resistance of materials, special chemistry, tactics of firefighting, without this the effective work of fire and rescue units is impossible.

**Key words:** mechanisms of public administration, fire protection, fire-fighting units, state regulation of the fire-fighting system.

**Постановка проблеми.** Еволюційний розвиток механізмів державного управління пожежною охороною почався в той момент, коли Прометей дарував людині вогонь, який, як відомо, має дві сторони — творчу і руйнівну. Мирне хатнє вогнище дає нам тепло, затишок і смачну їжу, руйнівна ж сила вогню пробуджується, коли ми втрачаємо над ним контроль, що призводить до пожежі.

На розвиток пожежної охороны слід дивитися в контексті історичних процесів, Удосконалення пожежної охороны рухалося разом із розвитком цивілізації і в усьому світі йшло приблизно паралельно, — якщо прогресивна новація впроваджувалася в одній країні, незабаром передовий досвід поширювався й на інші країни і навіть континенти. Корені взаємовпливу — в глибині століть, у традиціях вогнепоклонників трипільської культури,

язичницьких віруваннях давніх слов'ян, грецькій міфології...

Сучасні пожежники вважають своєю предтечею перші професійні пожежні команди Стародавнього Риму. Римський пожежний шолом із тих часів пережив деяку трансформацію, але досі в оновленому вигляді використовується в усіх країнах світу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженню аспектів формування механізмів державного управління розвитком пожежної охороны присвячені праці вчених, таких як: Е. Лунда, П. Федотова, Д. Яворницького, А. Чехова, С. Шумова, Н. Требезова та інші. Враховуючи наявність різноманітних підходів до аналізу питання пожежної охороны, які, переважно, ґрунтуються на загальнотеоретичних уявленнях про її сутність, важливим науково-практичним завданням стає аналіз еволюційних



чинників реалізації механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва.

**Метою статті** є обґрунтування процесів формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва.

**Виклад основного матеріалу.** Тисячу років тому Ярослав Мудрий своїми княжими указами визначав відповідальність за підпал. Історики зазначають, що часи його князювання (1019–1054 роки) можна вважати початком законодавчої боротьби з пожежами на території сучасної України [1].

Люди страждали від згарип при військових набігах, від руйнівних природних пожеж, від підпалів, що знищували цілі міста і селища. Поступово від сліпої віри в неминучість «божого кару» люди переходили до розуміння необхідності і важливості протистояння вогню, з'являлися певні пристосування, техніка, системи пожежогасіння. Запорізькі козаки, коли ходили в морські бойові походи, незважаючи на брак місця в човнах брали з собою водолівні труби, які дозволяли на відстані трьох-чотирьох метрів загасити вогонь від ворожої стріли і врятувати людські життя.

Якщо поглянути на територію сучасної України крізь призму історичних подій, то побачимо, що у кожного регіону, будь то Поділля, Київщина, Слобожанщина, Галичина, Волинь, Закарпаття, Крим тощо — своя унікальна історія. Деякі території перебували в різний час в складі Австро-Угорщини, Польщі, Чехії, Росії, що залишало свій відбиток на політичному, культурному, економічному житті і, відповідно, впливало на розвиток пожежної охорони, добровільних пожежних дружин цих регіонів [2–4].

Науково-технічний прогрес значною мірою розширив можливості людства у вивченні природи вогню, поширення інформації про причини і наслідки спустошливих пожеж, розробках методів їх попередження та засобів гасіння [5]. На озброєння бралися кращі технології, розроблені в Англії та Америці, традиції добровільного руху Франції та Німеччини.

Питання пожежної охорони хвилювали найвидатніших вчених людства. Якщо римський імператор Нерон черпав своє творче натхнення в спогляданні грандіозної пожежі Рима, то Гете був не тільки великим поетом, а й організатором пожежної охорони у Веймарській республіці. Тема пожеж знайшла своє відображення в творчості Тараса Шевченка, художника Брюлова, композитор Шостакович у лавах добровольців брав участь у гасінні пожеж після нальотів ворожої авіації в роки другої світової війни.

Традиції, які дійшли до нас з давніх часів, завжди несли в собі набагато більше, ніж знання, уміння і досвід, — вони передавали ще й певну енергетику [6–7].

На художніх полотнах різних країн і часів ми бачимо зображення пожежників Америки, Фран-

ції, Німеччини, України, які тримають на руках врятовану дитину. Це символічно, митці не змовлялися, вони відображали своє бачення героїзму пожежників [8]. У ті часи, ще не маючи ні захисних костюмів, ні апаратів на стислому повітрі, пожежники, ризикуючи своїм життям, лізли в саме пекло і рятували людей.

Пожежник — це небаїдуха, безкорислива людина, патріот, його роботу з ризиком для життя ніякими зарплатами не виміряти...

У світі пожежники завжди були виокремлені в свій соціум. Існує дух пожежника, є спільний янгол-охоронець у вогнеборців, який наповнює душі цих людей особливими якостями. Спільнота пожежників усього світу справді існує, — де б ти не був, пожежники в будь-якій країні завжди готові простягнути руку допомоги. За час служби не раз доводилося переконуватися, що ця дружба тепліше, ніж у представників інших професій. Вона існує на духовному, енергетичному рівні.

Потрапивши на службу в пожежну охорону, людина змінюється. Коли ми приїжджаємо на пожежу, там немає ситуації «начальник-підлеглий», — є більш досвідчений і менш досвідчений. У розвідку йде більш досвідчений. На пожежі маленький колектив працює в одному енергетичному полі, де діє загальний розум [9].

У 1986 році в Чорнобилі пожежні Прип'яті показали, наскільки люди готові до самопожертви. Хтось каже, мовляв, полізли в пекло, бо не знали... Знали! Кожна людина, яка постійно працює в надзвичайній обстановці, має почуття самозбереження, загострене відчуття небезпеки, вона може не знати, але відчуває надвисокий ступінь ризику. І попри це — готова пожертвувати власним життям заради порятунку інших, порятунку, як це було на ЧАЕС, без перебільшення, світу.

Навколо сьогоденної пожежної служби України точиться багато розмов. Однак, не дивлячись ні на що, український пожежник готовий до «буденного» героїзму. Пригадується, як кілька років тому в Польщі були великі пожежі, і сусіди попросили нас про допомогу. В Україні сформували зведений загін західного регіону і відправили туди. Коли колона перетинала польський кордон, працівники митниці та прикордонники Польщі виходили дивилися на нашу техніку, на наших людей у невибагливому обмундируванні, взутих в прості кирзові чоботи, і тихенько хихотіли. Два тижні зведений загін працював в Польщі, виконав великий обсяг роботи, а коли повертався в Україну, всі митники та прикордонники з польської сторони вишикувалися вздовж пропускного коридору і, поки машини переїжджали через кордон, аплодували [10]...

При глибокому знайомстві історією пожежної служби виникає почуття гордості і водночас запитання — чому настільки серйозна історія пожежної охорони раніше лишалася в тіні?

Йдеться не про традиції, які передаються в підрозділах, це зрозуміло. Але чому не говорилося про те, що було в доісторичні часи, в середньовіччі, як тоді боролися з пожежами? Які були традиції в дореволюційний час, коли організовувався рух волонтерства, наскільки духовно заряджене було товариство добровольців, як люди любили цю професію? [11] Сьогодні потрібно показувати, наскільки робота пожежника була та залишається почесною, відповідальною, щоб сучасні керівники, реформуючи службу, перейняли цю філософію. Щоб те зерно з минулого проросло.

Нам сьогодні кажуть, що треба брати приклад із Польщі або Німеччини, — і всі погоджуються. На мій погляд, не можна порівнювати, в яких країнах пожежники кращі. Можна сказати, де краще структура, організація, техніка, але в найбільшій країні віддача пожежника в роботі може бути більше, ніж у найзаможнішій [12–16].

Нам треба зазирнути в історію і сказати, що у нас було не гірше, ніж в інших країнах. Свого часу ми були в лідерах пожежної моди, на початку ХХ сторіччя сучасники вважали пожежну службу Києва найкращою в Європі!

Основна мотивація рятувальника або пожежника повинна базуватися на історії, на гордості за свою професію. Це той фундамент, на якому потрібно робити надбудову. Візьмемо, наприклад, Німеччину. Запитуємо, ким ви працюєте? Людина гордо відповідає — пожежником! У суспільстві гордо кажуть — він пожежник! У нас запитуємо, чуємо ніякову відповідь — пожежником... І всі навколо, ледве не зі зневагою — а-а-а, він пожежником працює... Ось вам і різниця в філософії і в сприйнятті суспільства. Чому так сталося? Тому що ми дуже мало працюємо над створенням позитивного образу представника нашої професії, системою пожежництва. Але ж наші люди — це справжні герої! Якщо військовий йде на війну, він знає, що з цього боку — свої, а з іншого — ворог. А на пожежі ризик кожену секунду, тому що зусібч завжди невідомість. Той, хто стикався у важку хвилину з роботою пожежників, бачив реальну сторону нашої професії. Коли щось трапиться, всі чекають, коли прийдуть пожежники, чекають на порятунок. Слова бойова готовність і бойова підготовка для нас не пустий звук, а повсякденна робота [17].

Спала мені на думку історія з гудзиком. Коли закінчилися царські часи, і настали радянські, од-

ним із перших указів нової влади була вказівка поміняти на формі пожежників дорогі мідні гудзики на дешеві залізні. Здавалося б, дрібниця, але дуже вже символічно. Це спрощення, на жаль, дійшло й до сьогоднішнього часу — багато в чому через те, що ми не знаємо своєї історії.

На моє глибоке переконання, в системі департаменту Пожежної охорони, в системі ДСНС України, в службовій підготовці, в підготовці у вищих навчальних закладах мусить бути така дисципліна як історія Пожежної охорони України. Адже це одна з основ нашої системи для мотивації співробітників в роботі, гордості причетністю до організації [18; 19].

**Висновки.** Отже, обґрунтовано, що пожежною справою повинен займатися фахівець. Професіонал — це не тільки обсяг знань, але і любов до своєї професії. Гасіння пожеж — наука високоточна. Підготовка офіцера-пожежника включає в себе вивчення теплофізики, механіки, опору матеріалів, спецхімії, тактики гасіння пожеж, без цього неможлива ефективна робота пожежно-рятувальних підрозділів. У довіднику «Керівника гасіння пожежі» в доступній формі викладена філософія гасіння пожежі, яка полягає в елементарному трикутнику. Три складових — продукт горіння, джерело запалювання і окислювач. Гасіння пожежі залежить від цих трьох чинників, якщо ми прибираємо один із них, припиняється й горіння. Просто? Так, просто, але, щоб грамотно все зробити, потрібна низка складних технічних предметів. За книгою пожежу не гасять, за книгою йде підготовка. Треба знати вирішальний напрямок на пожежі, як розвивається кругова форма пожежі, або прямокутна, або фронтальний розвиток, за якої інтенсивності можна локалізувати вогонь. Для розрахунку того, скільки потрібно сил і засобів, є формули...

Змінювалися політичні устрої, технологічні уклади, але суть професії залишалася незмінною. Місія — рятувати людей від вогню, який вийшов з-під контролю.

Головне завдання при вивченні історії пожежної служби, яка розвивалася разом із розвитком людства, — нагадати, що традиції пожежників, готовність до самопожертви йдуть з глибини століть. Хотілося б, щоб працівники системи пожежної охорони, служби порятунку отримали нову мотивацію.

Історія пожежної охорони на території сучасної України об'ємна і багатогранна, наповнена долями відданих своїй справі людей, прикладами героїзму і самопожертви.

#### Література

1. Практическое наставление Брантмейстерамъ. Сочинено при Санктпетербургской Полиции 1818 года. Санктпетербург. В Типографии В. Плавильщикова. 1818.
2. Лунд Э. Э., Федотов П. А.. Пожарная тактика. Правила тушения пожаров в вопросах и ответах С.-Петербург, Типография Т-ва М. О. Вольф, 1907.
3. Эварницкий Д. И. «Запорожье в остатках старины». СПб, 1888.

4. Пожарное дело въ С.-Петербурге. Исторический очеркъ. Подъ редакціей СПБ Брантъ-Маіора полковника М. А. Кирилова. Брантмейстеръ В. С. Рудницкій. С.-Петербург. «Северная Электротпечатня» Эд. Эд. Новицкаго. Горюховая, 36.1903.
5. Чехов А. Исторический очерк пожарного дела в России. СПб. 1892.
6. Шумов С., Андреев А. «История Запорожской Сечи». Киев-Москва, 1910.
7. Требезов Н. П. Пожарная тактика. Издательство НКВД РСФСР, М. 1928 г.
8. Пожарный календарь на 1914 г., под редакцией Д. П. Струкова. Издание ИРПО, С.-Петербургъ, Моховая ул., № 5.
9. О разследовании поджоговъ. Руководство для юристовъ и агентовъ страховыхъ обществъ. Переводъ съ немецкаго Ю. Гартмана. Секретаря Варшавской Судебной Палаты. С.-Петербургъ. 1906.
10. Сводъ законовъ Россіской імперіи, издания 1857 года. Том двенадцатый Часть 1. Уставы Путей сообщения, Почтовый, Телеграфический, Строительный и Пожарный. Санктпетербургъ. Въ Типографіи Второго Отделенія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи. 1857. Устав ПОЖАРНЫЙ С. З. 1857 г., Т. XII, ч. 1, тетр. 5. Сводъ Уставовъ пожарныхъ.
11. Эварницкий Д. И. «История запорожских казаков». Т. 1–3, Киев, 1990.
12. Шапиро Л. Пожарная охрана в прошлом и настоящем. Профиздат Москва 1938 г.
13. Ларина В., Томчишин П., Е. Братко Історія рятувальної справи Хмельниччини (1941–2017 рр.). Хмельницький. 2017.
14. «На варті». Позачерговий випуск «Тютюнової Іскри». Орган робітників 1-ї Держтютюнарні. 24 липня 1931 року.
15. Трам В. Ф., инженер-полковник. Противовоздушная оборона жилого дома. Редиздат ЦС Союза ОСОАВИА-ХИМ СССР. Москва 1946.
16. Инж. С. П. Ярославський. Як гасити сільські пожежі. 54 малюнки в тексті. Пер. з рос. мови К. Товкача. Державне видавництво України, 1929.
17. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины.
18. Центральный государственный исторический архив Украины. Киев. Фонд 442.
19. Zhukova I. V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs // Public management. 2020. № 2 (22). March 2020. PP. 191–201.

#### References

1. Prakticheskoe nastavlenie Brantmeysteram#. Sochineno pri Sanktpeterburgskoj Policii 1818 goda. Sanktpeterburg. V Tipografii V. Plavil'shnikova. 1818.
2. Lund Je. Je., Fedotov P. A.. Pozharnaja taktika. Pravila tushenija pozharov v voprosah i otvetah S.-Peterburg, Tipografija T-va M. O. Vol'f, 1907.
3. Jevarnickij D. I. «Zaporozh'e v ostatkah stariny». SPb, 1888.
4. Pozharnoe delo v# S.-Peterburge. Istoricheskij ocherk#. Pod# redakciej SPB Brant'-Maiora polkovnika M. A. Kirilova. Brantmeyster# V. S. Rudnickij. S.-Peterburg. «Severnaja Jelektropechatnja» Jed.Jed. Novickago. Gorohovaja, 36.1903.
5. Chehov A. Istoricheskij ocherk pozharnogo dela v Rossii. SPb. 1892.
6. Shumov S., Andreev A. «Istorija Zaporozhskoj Sechi». Kiev-Moskva, 1910.
7. Trebezov N. P. Pozharnaja taktika. Izdatel'stvo NKVD RSFSR, M.-1928 g.
8. Pozharnyj kalendar' na 1914 g., pod redakciej D. P. Strukova. Izdanie IRPO, S.-Peterburg', Mohovaja ul., № 5.
9. O razsledovanii podzhogov#. Rukovodstvo dlja juristov# i agentov# strahovyh# obshhestv#. Perevod# s# nemeckago Ju. Gartmana. Sekretarja Varshavskoj Sudebnoj Palaty. S.-Peterburg#. 1906.
10. Svod zakonov Rossiskoj imperii, izdaniya 1857 goda. Tom dvenadcatyj Chast' 1. Ustavy Putej soobshhenija, Pochtovyj, Telegraficheskij, Stroitel'nyj i Pozharnyj. Sanktpeterburg. V Tipografii Vtorago Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskago Velichestva Kanceljarii. 1857. Ustav POZHARNYJ S. Z. 1857 g., T. XII, ch.1, tetr. 5. Svod Ustavov pozharnyh.
11. Jevarnickij D. I. «Istorija zaporozhskih kazakov». T.1–3, Kiev, 1990.
12. Shapiro L. Pozharnaja ohrana v proshlom i nastojashhem. Profizdat Moskva 1938 g.
13. Larina V., Tomchishin P., Bratko E. Istorija rjatuval'noi spravi Hmel'nicchini (1941–2017 rr.). Hmel'nic'kij. 2017.
14. «Na varti». Pozachergovij vipusk «Tjutjunovoї Iskri». Organ robotnikov 1-ї Derzhtjutjunarni. 24 lipnja 1931 roku.
15. Tramm V. F., inzhener-polkovnik. Protivovozdushnaja oborona zhilogo doma. Redizdat CS Sojuza OSOAVIAHIM SSSR. Moskva 1946.
16. Inzh. S. P. Jaroslavs'kij. Jak gasiti sil's'ki pozhezhi. 54 maljunki v teksti. Per. z ros. movi K. Tovkacha. Derzhavne vidavnictvo Ukraїni, 1929.
17. Sобрание законoв и распорjазhenij raboche-krest'janskogo pravitel'stva Ukrainy.
18. Central'nyj gosudarstvennyj istoricheskij arhiv Ukrainy. Kiev. Fond 442.
19. Zhukova I. V., Romanenko E. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs // Public management. 2020. № 2 (22). March 2020. PP. 191–201.





**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 4 (12)**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2020**

**Видано у авторській редакції**

---

Підписано до публікації 30.04.2020

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com