

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 3, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.863

*А. Л. Помаза-Пономаренко,  
к. держ. упр., науковий співробітник науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## ПІДХОДИ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

*A. L. Pomaza-Ponomarenko,  
PhD in Public Administration, Scientific in the Scientific and Research Laboratory of Management in the Sphere of Civil Protection of the  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

### APPROACHES TO FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE REGIONAL SECURITY

*Визначено місце й роль регіональної безпеки в системі держуправління з позиції феноменологічного й системного підходів. Запропоновано шляхи вдосконалення функціонування цієї системи щодо стійкого й безпечного розвитку найголовнішої складової регіону – соціальної.*

*The place and role of regional security in the system of public administration from the phenomenological and systemic perspective are determined. Ways of improving the functioning of this system with the purpose stable and safety development of the most important regional component (social) are proposed.*

**Ключові слова:** державне управління, регіональна безпека, цивільний захист, конфлікти.

**Keywords:** public administration, regional security, civil protection, conflicts.

*Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Сьогодні головні загрози для безпеки України виникають у внутрішній сфері, зокрема на регіональному рівні, але існуючі в державні механізми забезпечення безпеки не справляються з нейтралізацією таких загроз, оскільки значною мірою не призначені для цього. Наявний стан речей підтверджує висновок про те, що головна небезпека для України – це перспектива безнадійної економічної і технічної відсталості, соціальної дезінтеграції та невдоволеності, регіональної нестабільності, розпаду держави.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.* Слід відзначити, що науково-методологічні засади національної, інформаційної, економічної, соціальної, екологічної та інших видів безпеки держави, класифікація викликів, ризиків, загроз і небезпек, особливості державного управління у сфері цивільного захисту знайшли своє висвітлення в наукових працях В. Андронova, С. Белаї, С. Білої, О. Бондар, А. Дегтяра, Г. Дзяни, М. Долішнього, С. Домбровської, В. Котковського, С. Майстра, О. Мельниченка, Н. Нижник, А. Семенченко, О. Снігової, Н. Ткачової, О. Труша та інших. Однак дослідження сутності національної безпеки вимагає комплексної характеристики процесу формування та реалізації державного управління щодо забезпечення регіональної безпеки та її підсистем.

Отже, метою статті є науково-теоретичне обґрунтування місця й ролі регіональної безпеки в системі державного управління, принципів і рівнів її забезпечення, а також визначення шляхів оптимізації функціонування такої системи.

*Виклад основного матеріалу.* Варто зауважити, що за останній період в усьому світі відбулися суттєві зміни у військово-політичній та соціально-економічній сферах. Фахівці вважають, що однією з важливих особливостей системи державної та регіональної безпеки наразі та в майбутньому є те, що в умовах конфліктів під загрозою знаходяться не стільки військові, обороноздатні об'єкти, як об'єкти регіональної економіки, цивільне населення [1; 5]. Більше того, невизначеність зростає, а конфлікти набувають значнішого просторового розмаху і стануть більш швидковиникаючими, однак це не означатиме обов'язкове скорочення їх тривалості та загальної кількості.

На цій підставі зазначимо, що доречним є висвітлення, насамперед, особливостей функціонування вітчизняної системи державного управління національною безпекою. Так, у науковці (О. Труш) уважають, що державне управління національною безпекою слід розглядати з позиції системного підходу [5]. Він дозволяє його представити як сукупність процесів забезпечення національної безпеки, що мають часові та просторові межі. Окремо взятий процес виглядає таким чином: складники системи взаємодіють із навколишнім середовищем, підтримуючи прямий і зворотній зв'язок, як результат, вони сприймають, оцінюють вхідну інформацію й в разі необхідності чинять вплив на це середовище та зумовлюють рух і вдосконалення всієї системи.

Отже, система державного управління забезпечення національної безпеки має характеризуватися як сукупність зв'язків між елементами системи (суб'єктами державного управління) і зовнішнім середовищем, які покликані реалізовувати функції держуправління нацбезпекою і застосовувати певний набір методів і засобів її підтримки й захисту. При цьому суб'єктів означеної системи структурно-функціонально можна охарактеризувати як ієрархічну організаційну систему (Парламент, Уряд і Президент України, а також ЦОВВ і місцеві органи публічної влади), побудовану за принципом – рівень і ступінь включеності суб'єкта державного управління до забезпечення національної безпеки.

Слушним є твердження С. Домбровської, А. Семенченка та ін. [1; 4], що розвиток державного управління національною безпекою зумовлено природою та спрямованістю загальнонаціональних інтересів і цілей України. Слід уточнити, що вони (тобто інтереси й цілі) у свою чергу визначаються статусом і сутнісними ознаками її регіонів, історією державотворення, соціальними цінностями та традиціями, наприклад, толерантності, добросусідства, справедливості, землеробства, прагнення застосувати раціональне до ірраціонального і, навпаки. Разом із тим, деякі особливості функціонування системи державного управління національною безпекою формувалися протягом лише останніх років. Власне кажучи, йдеться про залучення до досліджуваної системи недержавного (публічного) сектора, що зумовлено внутрішнім станом речей в Україні, активною розбудовою громадянського суспільства, яке виступило гарантом дотримання прав і свобод осіб, певним механізмом стримування та протидії, а також спрямованістю державною політики на європейську інтеграцію, стратегічне партнерство з євроатлантичними структурами та країнами СНД. У контексті таких змін зазначимо, що характер функціонування системи державного управління нацбезпеки України далі буде знаходитися під впливом геополітики. Вирішити дане питання й збільшити успіхи української громадськості в підтримці регіональної безпеки може переведення національної ідей з теоретичної площини в практичну її затвердження саме за допомогою процедури легітимізації. Це забезпечить стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової нашої держави – соціальної.

Таким чином, оцінити дієвість державного управління нацбезпекою можна за допомогою критеріїв щодо стійкості й адаптивності системи державного управління регіональною безпекою, а також здатності такої системи забезпечувати процес прогнозування, моніторингу й усунення загроз, збереження вітчизняних

традицій, цінностей, життя, добробуту населення за будь-яких умов функціонування досліджуваної системи тощо. Полегшити визначення стану національної безпеки можуть теорії систем, ігор, циклічності, конфлікту та ін.

Уважаємо, що до числа основних комплексних загроз регіональній безпеці, як складової національної, потрібно віднести такі: змішання в рамках форми політико-територіальної організації держави національно-державного й територіально-державного принципів; сепаратистські прагнення окремих регіонів, дестабілізуючі всю систему державної безпеки; диспропорції в економічному, демографічному і соціальному розвитку окремо взятих територій. Відтак, регіональна безпека є феноменом і має визначатися як комплексний інститут, який включає в себе елементи, що відносяться до економічної, соціальної, інформаційної та інших сфер (див. рис. ). З огляду на наявні в них проблеми слід застосувати системний підхід, що дозволяє охопити якомога більше чинників регіональної безпеки, розглядаючи її як систему елементів, що забезпечує захист суспільних і національних інтересів, досягнення спільних цілей. Структуру цієї системи можна охарактеризувати на рівні ключових понять, а саме: життєво важливі інтереси, цілі і пріоритети, реальні і потенційні загрози інтересам, напрямки захисту національних інтересів, стратегія регіональної безпеки, політико-правовий механізм її реалізації. При цьому завдання держави – формування такої регіональної політики, яка б дозволила знайти баланс між інтересами конкретних регіонів, урахувати, що кожен із них володіє власною логікою розвитку, яка визначається унікальним поєднанням факторів внутрішнього і зовнішнього середовища. Зважаючи на це, регіональна безпека має ряд рівнів реалізації (забезпечення), зокрема загальнонаціональний (на якому приймається державна стратегія регіонального розвитку), міжрегіональний і стратегічний.

У системі забезпечення регіональної безпеки можемо виділити ряд підсистем, зокрема, правову; інституційну; економічну, інформаційну та інші, відповідні напрямками забезпечення безпеки. Про дієвість функціонування вказаних підсистем забезпечення регіональної безпеки можна судити за її відхиленнями від оптимального стану. Подібні відхилення визначаються існуючими проблемами у сфері реалізації регіональної політики і є свідченням практичної реалізації загроз регіональній безпеці. У продовження відзначимо, що важливо є розробка і законодавче закріплення необхідності набуття кожного регіону Паспорта його безпеки. Він повинен мати статус документа, в якому комплексно на науковій основі відображено життєво важливі інтереси регіону, потенційні загрози інтересам регіону, стан їхньої захищеності й ступінь реальної деформації в різних сферах життя залежно від наявних ресурсів, особливості регіону та інші відомості.

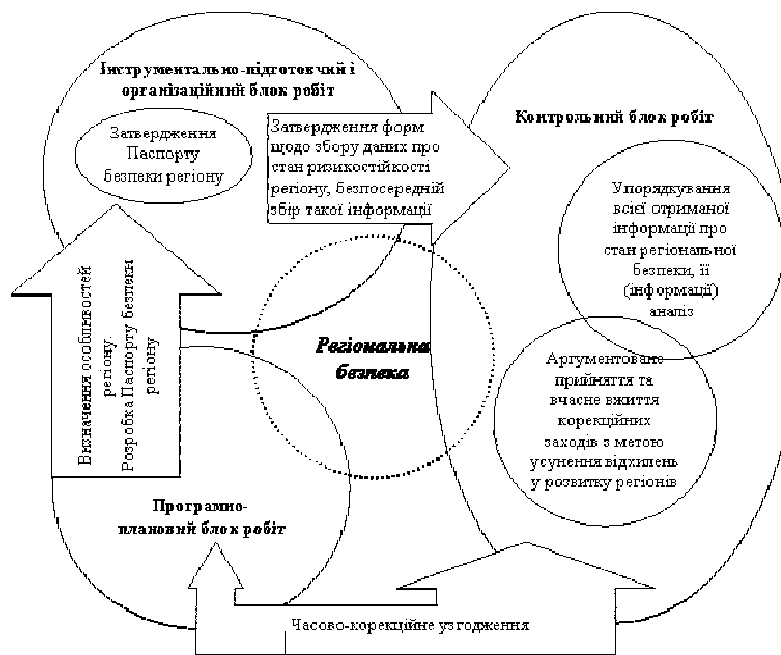


Рис. Складові процесу забезпечення регіональної безпеки

За допомогою цього має бути попереджена громіздкість системи державного управління регіональною безпекою, більше того, в її основу буде закладено принципи зваженого поєднання централізації і децентралізації, науковості, єдиноначальності, послідовності, інтеграції, адекватності, економічної доцільності, вчасності прийняття рішень у сфері регіональної безпеки, забезпечення джерел щодо матеріального й духовного добробуту українського народу тощо.

Практика свідчить, що при виникненні локальних загроз і конфліктів джерелами надзвичайних ситуацій можуть бути небезпеки військово-політичного характеру, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій. Серед вказаних небезпек можна виділити, *по-перше*, ті, що виникають в результаті прямого впливу засобів ураження (радіоактивної, хімічної, бактеріологічної, високочастотної, лазерної та іншої зброї), *по-друге*, ті небезпеки, що виникають через дію побічних факторів (руйнування будівель, виникнення пожегарів, вогнищ біологічного зараження, інформаційна війна тощо), а *по-третє*, небезпеки, пов'язані зі зміною середовища проживання людей, які можуть привести до їх загибелі або завдати іншої серйозної шкоди.

Вищевикремлені небезпеки особливого періоду мають властиві тільки їм особливості:

- вони плануються, готуються і проводяться людьми, тому мають більш складний характер, ніж природні та техногенні небезпеки;
- засоби ураження застосовуються теж людьми, тому в реалізації цих небезпек менше стихійного та випадкового, зброя застосовується, як правило, у найнеочікуваніший момент для жертви агресії і найуразливішому для неї місці;
- розвиток засобів нападу завжди випереджає розвиток адекватних засобів захисту від їх впливу, тому протягом якогось проміжку часу вони мають перевагу;
- для створення засобів нападу застосовуються найостанніші наукові досягнення, залучаються найкращі фахівці та передова науково-виробнича база; це призводить до того, що від деяких засобів ураження фактично неможливо захиститися (ракетно-ядерної зброї).

Крім того, аналіз тенденцій еволюції військових небезпек свідчить про те, що майбутні війни будуть набувати локальнішого й антигуманного характеру з метою підризу волі та здатності противника до опору. Уже сьогодні загрозу для багатьох регіонів Франції, Англії, Італії, Іспанії, Росії та ін. країн світу представляє міжнародний і внутрішньодержавний тероризм. У правовому полі цей вид загрози безпеці регіональної життєдіяльності розглядається як найнебезпечніший злочин. До речі, за цілями тероризму поділяють на такі: 1) політичний (має на меті завоювання політичної влади в країні); 2) націоналістичний (проводиться етнічними угрупованнями, які прагнуть домогтися незалежності від держави, або забезпечити перевагу своєї нації над іншими); 3) релігійний (здійснюється зазвичай для того, щоб затвердити свою релігію в якості головної); 4) корисливий (має на меті неправомірне отримання матеріально-фінансових коштів шляхом захоплення заручників); 5) безадресний або психологічний (зазвичай не мотивований). Залежно від масштабів тероризм може бути класифікований на індивідуальний (справа «норвезького стрілка» А. Б. Брейвіка, 2011 р.), груповий (стрілянина ісламістів у французькій редакції «Шарлі Ебдо», 2015 р.), державний (для режиму Пол Пота в Камбоджі, 1975–1979 рр.) і міжрегіональний або міждержавний (руйнування будівель Всесвітнього торгового центру в США, 2001 р., вибухи в метро Лондона (1993 р., 2010 р.), Мінська (2011 р.) та ін.).

Зважаючи на викладене відзначимо, що важливим питанням сьогодення в масштабах держави є вдосконалення нормативно-правової бази в напрямку врахування положень безпекознавчої постанови парламенту [2] і оновлення Стратегії національної безпеки України [3, п. 3.1–3.3, п. 4] щодо визначальних аспектів регіонального розвитку та захисту населення, якості інформаційно-аналітичного, експертного забезпечення останніх. Йдеться про навчально-наукове забезпечення державою регіональної безпеки, що, з одного боку, охоплює підготовку висококваліфікованих спеціалістів-управлінців (аналітиків, консультантів, фахівців з антикризової політики та ін.), які здатні виконувати свої обов'язки в умовах невизначеності та мінливості, а з другого – передбачає ідентифікацію та систематизацію

загроз. Крім того, вимагають розробки й законодавчого закріплення державні механізми програмного регулювання, дія яких має супроводжуватися врахуванням синергетичного підходу, тобто вирішення не тільки тактико-оперативних завдань, а й пріоритетних і довготермінових, що у свою чергу вимагає уточнення повноважень органів публічної влади у сфері забезпечення регіональної безпеки.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.* Уважаємо, що неможливо розглядати загрози безпеці регіонів окремо від загальної обстановки в Україні і, навпаки, загрози безпеці всієї держави без урахування регіонального чинника. Останній обумовлюється загальними процесами, що відбуваються в українському суспільстві та сферах його життя. В економічній сфері це пов'язано, насамперед, із макроекономічною незбалансованістю, спадом виробництва, руйнуванням господарських зв'язків. У соціальній сфері – із зростанням безробіття, затримками обов'язкових соціальних виплат, погіршенням забезпечення соціальних гарантій, зниженням рівня життя основної частини населення, зростанням соціальної диференціації суспільства, міграцією населення, погіршенням криміногенної ситуації, збільшенням соціальних конфліктів та іншими процесами й явищами. У політичній сфері це пов'язано із зростаючим політичним тиском і нестабільністю, збільшенням численності проведених виборів, браком кваліфікованих посадовців, формалізмом, бюрократією тощо. Складність і багатогранність проблем, що існують у сфері державної регіональної політики, впливають на систему безпеки країни в цілому, тому необхідним є застосування феноменологічного підходу й виділення самостійного інституту – регіональної безпеки. Підґрунтя її визначення та забезпечення становлять такі принципи: комплексності, прийнятності рівня вияву ризиків (їх допустимості), пріоритету суспільних інтересів та врахування інтересів держави, надання адресної допомоги регіонам і їхньому населенню, орієнтації на досягнення стратегічних цілей, формування позитивного іміджу регіону, підтримка останнім дружніх стосунків, послідовності виконання функцій і прийняття управлінських рішень, єдиначальності, використання програмно-цільових методів, публічності, синергії тощо.

Доведено, що система заходів, яка забезпечує безпеку громадян у регіонах, не може носити фрагментарний характер. Це повинен бути законодавчо закріплений програмний комплекс робіт, адже надзвичайні ситуації, соціальні конфлікти та інші катаклізми не виникають на порожньому місці. Вони є результатом накопичення внутрішніх довготривалих напружень у державній і регіональній системах.

#### Література.

1. Домбровська С. М. Механізми інформаційної безпеки як складові державної безпеки України / С. М. Домбровська // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х., 2015. – С. 282–286.
2. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 27.01.2015 № 129-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/129-19>.
3. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 02.02.2007 р. № 105/2007 (у редакції [Указу Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007)). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
4. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / А. І. Семенченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2008. – 36 с.
5. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): Автореф. дис... канд. наук з держ. управління :25.00.02 / О. О. Труш ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т. – Х., 2003. – 19 с.

#### References.

1. Dombrovska, S.M. (2015), "Information security mechanisms as components of national security Ukraine", *Zbirka dopovidej na Vseukrainskij naukovo-praktychnij konferentsii* [Conference Proceedings of the National Scientific Conference], Dergavne upravlinnja naukovo-osvitnogo zabezpechennja pidgotovky konkurentospromognykh fakhivciv u sferi cvylnogo zakhustu [State regulation of the science and education provide training competitive specialists in the sphere of civil protection], Kharkov, Ukraine, pp. 282–286.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Resolution of Ukraine "On appeal the Verkhovna Rada of Ukraine to the United Nations, the European Parliament, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, NATO Parliamentary Assembly, the OSCE Parliamentary Assembly, the Parliamentary Assembly of GUAM national parliaments of the world about the recognition of Russia of the aggressor State", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/129-19>.
3. The President of Ukraine (2007), Decree of Ukraine "On National Security Strategy of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
4. Semenchenko, A.I. (2008), "The strategic planning in sphere of the public administration of national security", Ph.D. Thesis, Mechanisms of state administration, National academy of the public administration, the President of Ukraine, Kiev, Ukraine.
5. Trush, A.O. (2003), "Structural-functional providing of territorial management of the prevention and liquidation of extreme situations (on an example of management of fire safety in the Kharkov region)", Ph.D. Thesis, Mechanisms of state administration, Kharkov regional institute of the National academy of state management at the President of Ukraine, Kharkov, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"