

8. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади?: навч. модуль. Київ: ІКЦ “Легальний статус”, 2016. 152 с.

9. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання, - експерт про дані Моніторингу реформи за 9 місяців 2017 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7222?page=2> (дата звернення: 01.10.2017).

*Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.*

УДК 351/354

## ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Потеряйко С. П.,*

*к. військ. наук, доц., старший науковий співробітник наукового відділу,  
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту,  
м. Київ*

Розглянуто сутність механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та запропоновано авторське визначення понять “механізми державного управління” та “механізми державного управління у сфері цивільного захисту”.

**Ключові слова:** механізми державного управління, цивільний захист, система управління, надзвичайні ситуації, категорійно-понятійний апарат.

*Poteryaiko S. P.,*

*PhD in Military Science, Associate Professor, Leading Research Worker of the Research  
Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

## INVESTIGATION OF THE STATE OF CATEGORICAL AND CONCEPTUAL APPARATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

The paper raises the issue of insufficient level of research into the essence of public administration mechanisms in the field of civil protection. On the basis of the previous scientific studies, the author's definitions of the concepts of “public administration mechanisms” and “public administration mechanisms in the field of civil protection” are proposed.

**Key words:** public administration mechanisms, civil protection, administration system, emergency, categorical and conceptual apparatus.

**Постановка проблеми.** Державне управління у сфері цивільного захисту здійснюється з метою реалізації функції держави, спрямованої на захист населення, території, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, реагування на них, ліквідації наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

У той же час аналіз статистики виникнення надзвичайних ситуацій в Україні та результати діяльності органів державного управління щодо реагування на них свідчить про наявні недоліки у функціонуванні єдиної

державної системи цивільного захисту України. Вказане, на наш погляд, тісно пов'язане із недосконалістю механізмів державного управління, що забезпечують виконання органами державного управління функцій та завдань, що на них покладено. Тому на даний час існує проблема визначення сутності механізмів державного управління в цілому та у сфері цивільного захисту зокрема, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Дослідження проведено в рамках виконання заходів, передбачених Стратегією реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017–2020 роки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики державного управління в цілому та категорійно-понятійного апарату – зокрема присвячено достатньо наукових праць.

Л. Жукова науково обґрунтувала механізми побудови ефективної функціонально-структурної моделі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням сучасних потреб суспільства, дослідила механізми державного управління, а також особливості функцій, структури, повноважень органів державної влади усіх рівнів у сфері цивільного захисту держави [1].

І. Шпильовим сформульовано висновок, що державне управління природно-техногенною безпекою здійснюється з використанням таких груп механізмів: організаційних, адміністративних, правових, економічних. При цьому, на думку автора, основне значення у сфері цивільного захисту має система економічних механізмів у поєднанні з іншими згаданими механізмами [2].

Дослідженню теоретико-методологічних засад щодо формування державно-управлінських рішень присвячена праця В. Бакуменка [3]. Автором запропоновано механізм прийняття державно-управлінських рішень, виділено й проаналізовано особливості його формування виходячи із проблем державного будівництва, зокрема з цілепокладання, визначення й реалізації функцій держави, побудови структури органів державної влади.

С. Андрєєвим обґрунтовано напрями удосконалення організаційно-правового механізму державного управління розвитком системи цивільного захисту на регіональному рівні, а також доцільність введення до наукового обігу терміна “цивільна безпека” замість термінів “цивільна оборона”, “захист населення і територій від надзвичайних ситуацій” і “цивільний захист” [4].

Нові підходи щодо створення оптимальних структур органів державного управління територіального рівня, що забезпечують провадження ефективних заходів із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій розроблено О. Трушом [5].

На основі аналізу організаційно-функціональних структур Головного управління ДСНС України в Одеській області В. Боделан визначив особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління [6].

А. Семенченко розробив теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою, спрямованих на підвищення ефективності державної політики щодо захисту національних інтересів з урахуванням тенденцій розвитку геополітичної обстановки, можливостей держави та існуючих обмежень із забезпечення її сталого розвитку [7].

О. Федорчак розглянув погляди різних авторів щодо визначення механізму державного управління, провів аналіз основних його складових та структури, дослідив класифікацію механізмів державного управління та запропонував модель організаційного механізму управління в обласних державних адміністраціях [8].

Теоретико-методологічним аспектам сутності та співвідношення понять “механізм” і “механізм управління” присвячено роботу Ю. Королюка, в якій автор зазначив, що вказані дефініції здійснюють вплив на розвиток теорії та практики державного управління [9].

Ю. Древалем систематизовано результати попередніх наукових досліджень щодо визначення поняття “механізми державного управління”, а також підкреслено, що вказана категорія дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей [10].

Таким чином, виявлено, що підходи науковців до теоретико-методологічних засад державного управління в цілому та до визначення поняття “механізми державного управління” – зокрема різняться і не мають сталого погляду. Зважаючи на те, що вказана категорія для різних сфер діяльності суспільства має свої особливості, зауважимо, що наразі виникла нагальна потреба в уточненні визначення поняття “механізми державного управління у сфері цивільного захисту”. Вказане й розкриває актуальність теми дослідження.

**Мета статті** – на основі аналізу стану категорійно-понятійного апарату механізмів державного управління запропонувати авторське визначення вказаної дефініції в цілому, а також відносно до сфери цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Більш детальне дослідження запропонованих наукових підходів до визначення поняття “механізми державного управління” дозволило виявити особливості дефініцій вказаної категорії.

Так, Л. Жукова виокремлює правовий, організаційний та функціональний механізми державного управління, що забезпечують прийняття управлінських рішень і функціонування системи цивільного захисту держави, а також вказує на потребу в побудові чіткої ієрархії “цілі – завдання – функції” [1].

Не можна погодитися із запропонованою автором ієрархією тому, що вважаємо первинним функції, а завдання – похідною від функцій. Також зазначимо, що, на нашу думку, необхідно уточнити зміст поняття “механізм прийняття управлінських рішень” в теоретико-методологічних засадах державного управління щодо сфери цивільного захисту.

Слід зауважити, що Л. Жукова розглядає систему державного управління у сфері цивільного захисту як “механізм” забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а поняття “державне управління у сфері цивільного захисту” трактує як діяльність органів виконавчої влади з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства через організацію суспільних відносин з метою забезпечення безпеки життєдіяльності особистості, збереження та розвитку суспільства, держави й світового співтовариства.

У запропонованому трактуванні вказаного визначення, вважаємо, відсутня одна із головних функцій держави (вплив) – забезпечення безпечної життєдіяльності населення. Тому, на нашу думку, діяльність органів виконавчої влади має бути спрямовано не тільки на здійснення регулюючих, організуючих

і координуючих, але й на забезпечуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства.

Також зазначимо, що Л. Жукова виокремлює в системі державного управління у сфері цивільного захисту такі елементи: суб'єкт управління (підсистеми) – органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, об'єкт управління (підсистеми) – сфера цивільного захисту як система забезпечення безпеки життєдіяльності населення держави, управлінська діяльність (процеси) – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління [1]. Поділяємо думку Л. Жукової лише частково та зазначимо, що, на наш погляд, система цивільного захисту включає управлінську діяльність та забезпечує зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

Важливим питанням в теоретико-методологічних засадах державного регулювання природно-техногенної безпеки України є розроблення типології механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки України. Дослідженню вказаної проблематики приділив увагу І. Шпильовий, який на основі виділення функціональної спрямованості правового, організаційного, адміністративного та економічного механізмів та їх взаємодії удосконалив систему економічних механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки шляхом виокремлення їх типів, а саме обмежувально-контролюючого, стимулюючого, резервування, перерозподілу ризику від надзвичайних ситуацій. Під державним управлінням природно-техногенною безпекою у широкому розумінні автором пропонується розглядати діяльність органів і установ усіх гілок державної влади з вироблення та здійснення організуючих, регулюючих і координуючих впливів на природно-техногенну безпеку суспільства. При цьому, у вузькому розумінні дану категорію автор окреслює як організуючу і творчу діяльність органів виконавчої влади, яка здійснює керівництво державно-політичними, господарськими і соціальними відносинами у сфері природно-техногенної безпеки [2].

Вважаємо, що державне регулювання має більш жорсткий адміністративний вплив на об'єкти управління та не у повній мірі забезпечує відповідальність органів державного управління перед громадськістю. У свою чергу, на нашу думку, державне управління природно-техногенною безпекою передбачає, з одного боку, діяльність органів державного управління через функціонування відповідних механізмів, а з іншого – відповідальність влади перед громадянським суспільством за виконання функцій і завдань, що на неї покладено.

У словнику-довіднику державного управління В. Бакуменко та В. Князев обґрунтували визначення механізмів державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Комплексний механізм державного управління автори визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [11].

Погоджуємося із запропонованим визначенням вказаного поняття. Зауважимо лише, що до комплексного механізму державного управління, крім зазначених механізмів, доцільно додати структурний механізм, а також зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління як обов'язковий елемент, що забезпечує їх функціонування та досягнення цілей державного управління.

С. Андреевим визначено організаційно-правовий механізм державного управління цивільного захисту як систему організаційно-правових засобів, інструментів і важелів, за допомогою яких здійснюється процес державного управління сферою цивільного захисту. У структурі цього механізму автором виокремлено такі його складові, як організаційна, нормативно-правова [4]. погоджуємося із С. Андреевим, але зауважимо, що, на наш погляд, слід виокремити організаційний та структурний механізми державного управління в цілому, і у сфері цивільного захисту – зокрема.

Цікавим, на нашу думку, виявився підхід О. Труша до виявлення залежності функціонування механізмів державного управління попередженням і ліквідацією надзвичайних ситуацій від форм зв'язку між структурними підрозділами Державної пожежної охорони. Автором запропоновано шляхи удосконалення механізмів державного управління на основі упровадження специфічних принципів формування структур управління пожежної охорони, а саме: єдності керівництва і персональної відповідальності, поширеності та дієвості контролю, чіткого функціонального розмежування, відповідності прав і обов'язків та відповідальності кожної ланки управління і посадової особи, гнучкості й економічності [5].

На наш погляд, автору вдалося на основі аналізу нормативно-правової бази, що регламентує діяльність Державної пожежної охорони, структури та функціональних обов'язків працівників органів і підрозділів виявити в системі механізмів державного управління, що забезпечують її діяльність, взаємозв'язок правового, організаційного та структурного механізмів державного управління, що дозволило обґрунтовано визначити та оцінити існуючу структуру та функції Державної пожежної охорони, здійснити попередню декомпозицію її функціональної і організаційної структури.

Заслужує уваги науковий підхід до дослідження організаційно-функціональних структур державного управління на регіональному рівні, що запропоновано В. Боделаном, який визначив особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. Автором доведено, що в основу взаємодії між елементами організаційної структури державного управління покладено цілі і завдання, що реалізуються через її функції. При цьому, на думку автора, функції є визначальними для організаційної структури, обумовлюють необхідність наявності тих чи інших елементів системи та її архітектуру [6]. Вважаємо, що В. Боделан справедливо виокремлює у загальній структурі механізмів державного управління організаційний та структурний механізми, а також розкриває їх взаємозв'язок.

Мають свою специфіку функціонування механізми державного управління у сфері національної безпеки, що досліджує А. Семенченко. Автором запропоновано методику розробки комплексного механізму антикризового стратегічного управління у сфері державного управління національною безпекою, що включає сукупність процедур та послідовність їх застосування, спрямовану на підвищення ефективності державного управління національною безпекою в кризових та надзвичайних ситуаціях. Заслужують уваги, на нашу думку, складові комплексного механізму, що включають такі основні процедури, а саме: формування та актуалізація бази даних паспортів загроз та кризових ситуацій і бази даних антикризових і "раціональних" механізмів стратегічного управління та результатів стратегічного аналізу; документування, висвітлення подій у засобах масової інформації, експертно-консультаційне забезпечення Кабінету Міністрів України, використання

механізмів “гарячої лінії” Президента України, міждержавних відносин, міжпарламентської взаємодії, механізмів, побудованих на застосуванні асиметричних загроз тощо [7].

Узагальненню результатів дослідження визначення та класифікації механізмів державного управління приділив увагу О. Федорчак, який трактує вказану категорію як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Автором запропоновано модель організаційного механізму державного управління в обласних державних адміністраціях, складовими якої є, насамперед, інтереси та потреби суспільства, суб’єкти управління, їх цілі та завдання, організаційні структури, функції, методи та інструменти управління, об’єкти управління, а також результат діяльності обласної державної адміністрації. Окрім того, О. Федорчак справедливо зауважує, що невід’ємним компонентом організаційного механізму державного управління є зворотній зв’язок, за допомогою якого об’єкти управління мають змогу впливати на суб’єкт управління, удосконалюючи тим самим механізм управління [8].

Спірною думкою автора вважаємо склад компонентів структури механізму державного управління, де він обмежується лише правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Крім того, не поділяємо думку О. Федорчака, що механізми державного управління являють собою складну систему, а вважаємо, що вони є складовою частиною системи державного управління.

На основі виявленого взаємозв’язку між поняттями “система”, “системний підхід”, “управління”, “механізм”, “напрямок механіцизму”, а також авторського бачення проблемного поля механізму управління, як складової частини системи управління, Ю. Королюком справедливо запропоновано трактувати поняття механізму управління як складової системи управління, що відповідає за взаємозв’язок суб’єкта та об’єкта, охоплює існуючі між ними об’єктивні сутності, закономірності, взаємозв’язки тощо, що у протидії чи за підтримки зовнішнього середовища шляхом використання наявної ресурсної бази можуть сприяти встановленню цільового стану об’єкта, характеризуються властивістю детермінізму та можливістю багаторазового використання в інтересах управління. Наведене трактування, на думку автора, значною мірою є універсальним та може поширюватися, із відповідною адаптацією, на проблемні об’єкти різних наукових галузей, у т.ч. галузі науки державного управління [9].

Досліджуючи сутність механізмів державного управління, Ю. Древаль застосував системний підхід, що передбачає діалектичну єдність управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від державного управління в цілому [10].

Вважаємо доречним такий підхід автора до виявлення сутності механізмів державного управління тому, що, дана категорія є складовою частиною системи державного управління.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На основі аналізу попередніх наукових досліджень пропонуємо авторське визначення поняття “механізми державного управління” та “механізми державного управління у сфері цивільного захисту”, а саме:

– “механізми державного управління” – це складова частина системи державного управління, що включає засоби, способи, важелі, інструменти за допомогою яких суб’єкт управління (органи державного управління) здійснює

цілеспрямований вплив на об'єкт управління (суспільство) із використанням відповідних методів управління, що реалізують цілі державного управління, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства;

– “механізми державного управління у сфері цивільного захисту” – це складова частина системи державного управління, що включає засоби, способи, важелі, інструменти за допомогою яких суб'єкт управління (органи державного управління у сфері цивільного захисту) здійснює цілеспрямований вплив на об'єкт управління (система цивільного захисту) із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

До складу механізмів державного управління пропонуємо долучити:

– структурний механізм як сукупність елементів, що структурно пов'язані, функціонують у визначеній послідовності і взаємодії та забезпечують досягнення цілей системи державного управління;

– механізм прийняття управлінських рішень у надзвичайних ситуаціях, що включає взаємопов'язану послідовність та зміст роботи органу управління, спрямовану на визначення доцільного способу виконання завдань системою цивільного захисту у конкретній ситуації.

Подальшим напрямом наукових досліджень за вказаною проблематикою вважаємо проведення аналізу стану дослідження проблеми функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.

#### **Список використаних джерел:**

1. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. ... к.держ.упр. Київ: НАДУ при Президентіві України, 2007. 20 с.
2. Шпильовий І. М. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України: дис. ... к.держ. упр. Київ, 2008. 270 с.
3. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: автореф. дис. д.держ.упр. Київ: УАДУ при Президентіві України, 2001. 35 с.
4. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: дис. ... к.держ.упр. Харків, 2010. 201 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. к.держ.упр. Харків, 2003. 23 с.
6. Боделан В. Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 53–59.
7. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: дис. ... д.держ.упр. Київ, 2008. 385 с.
8. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління *Демократичне врядування*: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik/fail/O\\_Fedorchak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 01.10.2017).
9. Королюк Ю. Г. До питань сутності та співвідношення понять “механізм” і “механізм управління” в галузі науки “державне управління”. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 7. С. 80–84.
10. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/02.pdf> (дата звернення: 01.10.2017).
11. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар [та ін.]; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.

*Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.*