

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 35.01:351.84

**А. Л. Помаза-Пономаренко**

кандидат наук з державного управління,  
старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки  
Національного університету цивільного захисту України

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

*У статті проаналізовано стан забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки в Україні. Визначено основні напрями подальшого соціального розвитку в Україні в контексті її безпеки. Запропоновано концепцію та стратегію державного управління соціальним розвитком і регіональною безпекою.*

**Ключові слова:** державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, концепція, стратегія.

**Постановка проблеми.** Для України єдиним і досить складним у практичному розумінні аспектом щодо вирішення питання регіональної безпеки є процес модернізації механізмів державного управління соціальною сферою, моделювання розвитку відносин у ній, кінцевий результат якого дасть змогу визначити оптимальне поєднання методів управління процесом забезпечення системи безпеки. Пошук цієї моделі потребує здійснення науково-методологічного опрацювання найбільш дієвих механізмів моніторингу процесів у соціальній сфері й ефективних сценаріїв її розвитку з урахуванням внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на неї. Дослідницькою моделлю вдосконалення державного управління соціальним розвитком і регіональною безпекою може служити відповідна концепція.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питань соціального розвитку та регіональної безпеки зростає увага як теоретиків, так і практиків державного управління, зокрема В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, В. Бульби, З. Варналія, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, О. Мельниченка, І. Мойсеєнко, Г. Ситника, В. Скуратівського та ін. Визнаючи безперечні

досягнення вищенаведених науковців, слід, однак, наголосити на необхідності конкретизації підходів до вдосконалення (як пріоритету) державної політики України в означеній сфері, зважаючи на сучасні реалії.

**Метою статті** є систематизація основних концептуальних підходів до вдосконалення державного управління регіональною безпекою та соціальним розвитком в Україні, визначення концепції та стратегії його реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «концепція» походить від латинського слова *conceptio* і, на погляд більшості науковців (А. Гнатенко, М. Латиніна, М. Орла, Ю. Шарова та ін.), означає сукупність поглядів, спосіб розуміння, тлумачення окремого предмета дослідження, явищ і процесів, провідну ідею їх системної теоретико-методологічної характеристики; провідний задум, що визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм і планів [7, с. 378]. Власне, розробка концепції передуює безпосередньому розв'язанню тієї чи іншої проблеми.

Концептуальні засади та стратегії державного управління соціальною сферою та сферою безпеки є предметом дослідження значної кількості вчених. Так, О. Пономаренко, Є. Карташов та інші запропонували концепцію державного

управління соціальною сферою, яка, на відміну від сучасної концепції ситуаційного управління, базується на положеннях теорії сталого розвитку та спіральної динаміки К. Грейвза [4, с. 251–272; 9, с. 9–11]. На необхідність розробки соціально орієнтованої концепції державного управління соціальною сферою звертали увагу також В. Єлагін, Л. Сізінцова, О. Фурсін та ін. Ці дослідники уточнюють, що основу цієї концепції становить альтернатива дій – єдність об'єктивних і суб'єктивних умов реалізації соціальної політики [3; 14, с. 73; 16, с. 181].

Актуальними та цікавими є наукові розробки Г. Ситника, В. Олуйко, І. Мойсеєнко та інших щодо Концепції національної та соціальної безпеки: у ній, на погляд авторів, повинні бути відображені результати аналізу суспільних цінностей, їхніх загроз і напрямки трансформації таких цінностей у національні інтереси, а також задум, яким чином створити умови для їх захисту [6; 13].

У продовження думок Г. Ситника вчені В. Скуратівський, О. Линдюк, О. Іляш та інші дослідили соціальну безпеку українського суспільства та визначили шляхи її забезпечення у сфері різних відносин: духовних, політичних, економічних, соціально-класових, соціально-трудоових тощо [4, с. 24; 15, с. 201].

Погоджуємося з В. Бакуменко, С. Поповим, О. Кіреєвою, А. Решетніченко, Г. Голубчиком, що формування публічного адміністрування взагалі та державної соціальної політики зокрема за кордоном відбувалося в напрямі зміни технологічної складової та втрати свого значення ієрархічного компонента [1, с. 21; 2, с. 26]. В Україні також важливим є здійснення кардинальної трансформації системи державного управління, яка з теоретико-методологічної точки зору

повинна відбуватися шляхом запровадження концепції, що отримала назву нового публічного управління – державного менеджменту (рис. 1).

Її базовими принципами науковці визнають такі:

1) децентралізація: організація діяльності (керівництво) відбувається шляхом постановки завдань, а не виконанням функцій і встановлених правил;

2) результативність: акцент робиться швидше на наслідках діяльності, ніж на процесах, а відтак капітал вкладається в результати, а не в наміри;

3) інтенсивна орієнтація на споживача (маркетингова складова): підвищення якості надання послуг, можливості вибору на конкурентній основі та посилення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;

4) досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами, включаючи аутсорсинг і зовнішні контракти;

5) зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку та реалізації політики;

6) розвиток професійної етики на державній службі.

Зважаючи на вимоги часу, підкреслимо, що метою впровадження концепції нового публічного управління в соціальній сфері України є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в регіонах. З позиції практики досягнення такої стратегічної мети можливе шляхом побудови ефективної системи влади, яку можна представити трикутником «повноваження – ресурси – відповідальність».

При цьому в середньостроковій перспективі

доцільно реалізувати низку заходів, а саме:

- здійснити розмежування повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС);

- передати ОМС достатні фінансові ресурси;

- забезпечити прозорість і відкритість, а також участь громадськості у вирішенні питань територіального значення;

- створити сприятливі умови для ведення бізнесу; упровадити високі екологічні стандарти;

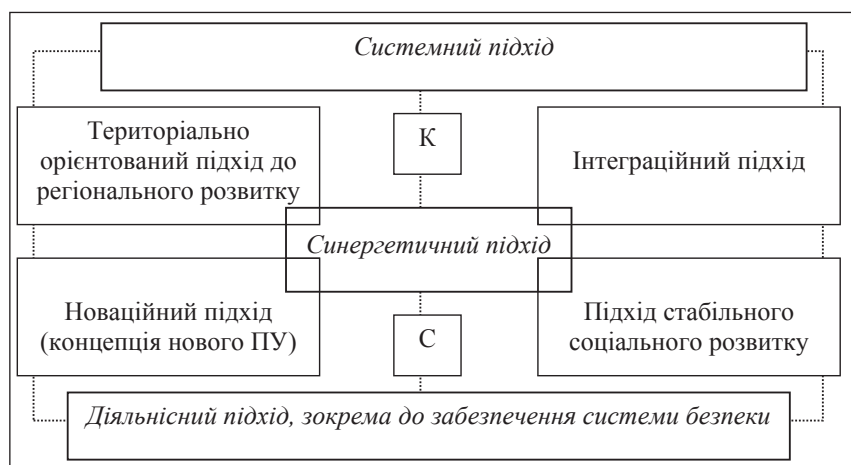


Рис. 1. Концептуальні підходи до державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки

(Розроблено на підставі [2; 4; 8; 9]).

– ефективно використовувати «портфель ресурсів» для стабільного розвитку територій і підвищення їх конкурентоспроможності;

– забезпечити доступність і високу якість надання адмінпослуг; здійснити ефективне міжрегіональне співробітництво тощо.

За цих умов концепція державного управління соціальною сферою визначатиме напрямки безпечного її розвитку в регіонах як територіальних соціально-економічних системах.

Остання лісабонська редакція установчих документів ЄС включила цілі спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС до загальних цілей міжнародних відносин ЄС і визначає їх таким чином: підтримка стійкого розвитку в економічному, соціальному й екологічному аспекті країн, що розвиваються, ставлячи основною метою викорінення бідності; сприяння виробленню міжнародних заходів щодо збереження та поліпшення якості довкілля і надійного управління світовими природними ресурсами для того, щоб забезпечити сталий розвиток, тощо [11, с. 434].

Соціальна безпека є невід'ємною частиною національної безпеки. Головними складовими частинами національної безпеки виступає безпека особистості, суспільства і держави. При цьому національна безпека як соціальне явище містить у собі безліч відтінків, які акумулюють різні види шкоди життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави, а також уявлення про загрози та їх наслідки.

Розробка сучасної теорії та державної політики забезпечення національної безпеки України викликана не тільки змінами філософсько-світоглядних уявлень про явище національної безпеки, а й змінами підходів до забезпечення державою системи безпеки.

Наша держава відкинула тоталітарні підходи до забезпечення національної безпеки і встала на шлях формування ліберально-демократичної парадигми розвитку. При цьому актуальним, як ніколи, є забезпечення, по-перше, безпеки суспільства, що передбачає насамперед створення умов для можливості здійснення контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю держави, наявність у країні недержавної (громадської) системи забезпечення національної безпеки, розвинених суспільних інститутів, розвинених форм суспільної свідомості, що дозволяють реалізувати права і свободи всіх груп населення та протистояти діям, які приводять до розколу суспільства; а по-дру-

ге, безпеки держави та її регіонів, що означає гарантію незалежності держави, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів; незмінність державної та соціально-економічної структури, фундаментальних принципів діяльності держави, а також прав і свобод громадян, наданих Основним законом – Конституцією.

З метою недопущення розвитку негативного впливу на безпеку держави зовнішніх і внутрішніх факторів держава повинна:

– дотримуватися загальноприйнятих принципів сучасного міжнародного права у відносинах з будь-якими державами, а також бути впевненою в дотриманні іншими цих принципів;

– підтримувати діяльність ООН та інших міжнародних інститутів, спрямовану на зміцнення миру і безпеки, і здійснювати з ними тісну співпрацю;

– створювати і підтримувати двосторонні та багатосторонні офіційні органи з метою одностороннього або колективного захисту країни проти агресії;

– сприяти проведенню політики збереження стратегічної стабільності та створення надійної системи зміцнення миру і безпеки в Центральній і Східній Європі;

– забезпечувати своєчасні та законні в правовому сенсі відповідні дії, здатні впливати на запобігання загроз національним інтересам і престижу, і належним чином, якщо необхідно, відображати це в політиці;

– сприяти створенню сприятливих умов розуміння та підтримки іншими країнами;

– проводити в життя законні в правовому сенсі акти, що сприяють вирішенню проблем і встановленню чисельності іноземців та іммігрантів, регулювати їх переміщення в межах країни тощо.

У 2015 році Указом Президента України № 287/2015 було затверджено Стратегію національної безпеки України [12], яка є системою поглядів на забезпечення безпеки особистості, суспільства у українській державі від зовнішніх і внутрішніх загроз у найважливіших сферах життєдіяльності. У цій стратегії звернено увагу й на соціальні аспекти безпеки. При цьому процес виконання задач із реформування (зокрема, соціальної сфери) за період 2015 року Національною радою реформ оцінено, як такий, що здійснений на 50%. Це зумовлено низкою причин, найголовнішими серед яких можна визнати такі: в Україні соціальна політика має досить

несистемний характер, орієнтована переважно на пом'якшення особливо негативних соціальних наслідків фінансово-економічної кризи та раніше проведених реформ; у державі відсутні чіткі концепція та стратегія соціального розвитку держави.

Крім того, у Стратегії національної безпеки України слабо представлені аспекти соціальної безпеки регіонів. Як наслідок, маємо низьку тривалість життя, високий рівень бідності, невиправдано високу соціальну нерівність і міжрегіональні відмінності якості та рівня життя населення. Знизилася якість освіти й охорони здоров'я, а також загальний рівень духовності та культури в нашому суспільстві.

Водночас соціальна політика повинна бути спрямована не стільки на подолання наслідків тих чи інших соціальних хвороб, скільки на запобігання причин появи соціальних ризиків, які зачіпають більшість населення, забезпечення соціальних гарантій. Вважаємо, що стратегія має визначати перехід України до стабільного соціального розвитку та напрямки забезпечення регіональної безпеки [8; 9]. Проте, перш ніж визначити складові такої стратегії, варто зауважити, що остання є документом, який розробляється для досягнення соціальних, політичних, економічних та інших цілей на певному етапі розвитку суспільства і повинен містити дорожню карту їх досягнення. З огляду на це визначення поняття «стратегія» можемо стверджувати, що його доречно використовувати разом із термінами «рішення», «цілі» тощо. Саме в межах стратегії відбувається подальший розвиток ідеї (головного задуму), сформульованої раніше в концепції.

Отже, урахувавши це, відзначимо, що у стратегії державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки повинні бути вказані стратегічні цілі, досягнення яких суттєво змінює обставини функціонування, організаційну структуру системи такого управління. При цьому схематично розробку та реалізацію правових документів, пов'язаних із забезпеченням соціального розвитку та регіональної безпеки, можливо представити в три етапи.

Перший етап характеризується визначенням місії вдосконалення системи державного управління і прийняттям рішення про необхідність забезпечення соціального розвитку та системи безпеки в регіонах. Підґрунтя такого рішення мають становити результати довготривалого аналізу внутрішніх і зовнішніх загроз функціону-

ванню зазначеної системи та прогноз щодо їх нейтралізації.

На другому етапі має бути розроблена та легітимізована (законодавчо й суспільно схвалена) відповідна концепція з виокремленням у ній принципів, напрямів упровадження, цільових настанов, обґрунтування головної мети.

На третьому етапі слід підготувати та затвердити стратегію державного управління соціальним розвитком у контексті забезпечення безпеки регіонів (на середньострокову перспективу) як механізм реалізації попередньо схваленої на більш тривалий час концепції. Основний наголос, який варто зробити в цій стратегії, – це визначити цілі такого управління, послідовність (заходи) і засоби їх досягнення, необхідні для цього ресурси та головних координаторів. На цьому етапі слід запропонувати методику оцінювання ризиків і загроз, які можуть впливати на спроможність системи такого управління в контексті адекватності реагування на наявні та можливі небезпеки. Крім того, доцільно прийняти план заходів із зазначенням виконавців та оперативних завдань, пов'язаних із досягненням цілей, закріплених у стратегії.

У стратегії державного управління соціальним розвитком у контексті забезпечення безпеки регіонів мають бути наведені основні характеристики стану національної безпеки, необхідні для оцінки стану соціальної безпеки, а саме:

- 1) рівень безробіття (частка від економічно активного населення);
- 2) доцільний коефіцієнт (співвідношення доходів 10% найбільш і 10% найменш забезпеченого населення);
- 3) рівень зростання споживчих цін;
- 4) рівень державного боргу в процентному відношенні від валового внутрішнього продукту;
- 5) рівень забезпеченості ресурсами охорони здоров'я, культури, освіти і науки в процентному відношенні від валового внутрішнього продукту;
- 6) рівень щорічного оновлення озброєння, військової та спеціальної техніки;
- 7) рівень забезпеченості управлінськими, військовими, інженерними, технічними та іншими кадрами.

Водночас зміст наявної Стратегії національної безпеки України потребує коригування в напрямі включення до нього переліку основних характеристик стану національної безпеки, який може уточнюватися за результатами моніторингу її стану, оскільки основні критерії соціальної

безпеки і захисту населення визначаються рівнем загроз.

Для оцінки наявних рівнів загроз доцільно використовувати систему показників критеріального типу (індикативних), за величинами яких можна зробити висновок про стан розглянутих загроз.

Граничними показниками наростання небезпечних процесів, за якими настає ескалація руйнування і деградація, виходячи з національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, є такі:

1) рівень падіння промислового виробництва – 30–40%;

2) частка імпортованих продуктів харчування – 30%; 3) частка експорту високотехнологічної продукції – 10–15%;

4) частка асигнувань на науку від валового продукту – 2%;

5) співвідношення доходів 10% найбагатших і 10% найбідніших груп населення – 10 ;

6) частка населення, що живе за межею бідності, – 10%;

7) співвідношення мінімальної та середньої зарплати – 1:3;

8) рівень зареєстрованого та прихованого безробіття – 8–10%;

9) очікувана тривалість життя населення – 68–75 років;

10) рівень злочинності (кількість злочинів на 100 тисяч населення) – 5–6 тисяч;

11) установлені правила щодо забруднення навколишнього природного середовища проживанням людини;

12) частка громадян, які виступають за кардинальну зміну політичної системи, – 10%;

13) рівень недовіри населення до органів влади – 20–25% тощо.

Очевидно, що для своєчасного виявлення небезпечних тенденцій необхідно налагодити безперервний моніторинг політичних, соціальних, економічних та інших процесів, використовуючи наведену систему показників. Важливо своєчасно вносити корективи в діяльність державних органів влади, з тим щоб не допустити розвитку негативних тенденцій до критичного рівня.

**Висновки і пропозиції.** Змістовний аналіз концепту забезпечення соціального розвитку в контексті регіональної безпеки дає змогу дійти основного висновку: наявний тісний зв'язок між цілями, принципами та завданнями щодо формування соціальної безпеки регіонів. Указані складові системи державного управління зна-

ходять своє безпосереднє закріплення у керівних правових документах – концепції та стратегії. Це дозволяє наполягати на доцільності застосування науково-методологічних підходів, які використовують при стратегічному плануванні й охоплюють принципи нового публічного управління. Принципово, що цикл стратегічного управління повинен мати такий вигляд: оцінка ситуації – визначення цілей – планування – реалізація заходів – досягнення цілей – оцінка ситуації. Зважаючи на це, стратегія державного управління соціальним розвитком має бути спрямована на нейтралізацію та попередження загроз стабільності соціального розвитку, ефективності й результативності функціонування системи державної влади. Від упровадження цих заходів повинна істотно підвищитися якість державного планування та моніторингу стану соціального розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Базові засади соціального розвитку : наук. розробка / авт. кол. : А. Решетніченко, О. Кіреєва, Г. Голубчик та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
2. Бакуменко В. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Бакуменко, С. Попов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 43. – С. 21–28. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/4.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf).
3. Єлагін В. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : [підруч.] / В. Єлагін ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 400 с.
4. Іляш О. Засади державного регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України : автореферат дис. д. е. н. : спец. 08.00.03 / О. Іляш ; Львів. комерц. акад. Центр. спілки спожив. товариств України, 2013. – 40 с.
5. Карташов Є. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : [монографія] / Є. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.
6. Мойсеєнко І. Соціальна безпека регіонів України та напрями змін / І. Мойсеєнко, В. Корб'як // Ефективна економіка : ел. наук. фах. вид. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1706>.
7. Орел М. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти / М. Орел // Університетські наукові записки. – 2008. – № 3. – С. 376–381.

8. Помаза-Пономаренко А. Синергетика як новітній методологічний підхід до державного управління регіональним розвитком у контексті безпеки / А. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 15. – С. 82–87.
9. Помаза-Пономаренко А. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal, 2015. – № 7. – С. 12–15.
10. Пономаренко О. Теоретико-методологічні основи механізмів державного управління соціальними проектами та програмами : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02. / О. Пономаренко. – Донецьк ; Донец. держ. ун-тет управлін., 2010. – 40 с.
11. Право Європейського Союзу. Особлива частина : [навч. посіб.] / За ред. М. Аракеяна, О. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
13. Ситник Г. Національна безпека: теорія та практика : [монографія] / Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук / за заг. ред. Г. Ситника. – Хмельницький : Кондор, 2007. – 616 с.
14. Сізнцова Л. Державне управління соціальною сферою суспільства / Л. Сізнцова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2005. – Вип. 22. – С. 63–75.
15. Скуратівський В. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення / В. Скуратівський, О. Линдюк // Вісник НАДУ. – 2011. – № 3. – С. 194–204.
16. Фурсін О. Напрями удосконалення механізмів соціально-орієнтованого державного управління на рівні регіону / О. Фурсін // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – Вип. 48. – С. 172–188.

**Помаза-Пономаренко А. Л. Совершенствование государственного управления социальным развитием в контексте безопасности регионов: концептуальные подходы и стратегия реализации**

*В статье проанализировано состояния обеспечения государством социального развития и региональной безопасности в Украине. Определены основные направления дальнейшего социального развития в Украине в контексте ее безопасности. Предложены концепция и стратегия государственного управления социальным развитием и региональной безопасностью.*

**Ключевые слова:** государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, концепция, стратегия.

**Pomaza-Ponomarenko A. Improving of the state administration of social development in the context of regional security: conceptual approaches and strategy of realization**

*The analysis of specificity of state to ensure social development and regional security in Ukraine has been done. The basic directions of the further social development in Ukraine in the context of its security have been designated. The concept and strategy of government social development and regional security have been developed.*

**Key words:** state administration, social development, regional security, concept, strategy.