

DOI 10.52363/2414-5866-2023-1-19

УДК 351.865:351.746.1

Цимбал Б.М. к.т.н., НУЦЗУ, м. Харків

ORCID: 0000-0002-2317-3428

Крюков О.І. д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

ORCID: 0000-0002-6335-5429

Tsymbal B. PhD of Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Occupational Safety and Technogenic and Environmental Safety of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Kryukov O. Doctor in Public Administration, Professor, Educational and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

MECHANISMS FOR IMPROVING THE PUBLIC MANAGEMENT OF PERSONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE

У статті розглянуто стан формування та забезпечення механізмів публічного управління безпекою особистості в контексті зарубіжного досвіду. Зроблено висновок, що трансформації, які відбуваються в організаційно-управлінських моделях щодо формування та реалізації державної політики сталого розвитку на центральному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням досвіду розвинених країн світу, засвідчують свою цінність під час удосконалення інституційної системи публічного управління в Україні.

Ключові слова: безпека особистості, політика сталого розвитку, європейські країни, механізми публічного управління.

The article examines the state of formation and provision of mechanisms for public management of personal safety in the context of foreign experience. It was concluded that the transformations taking place in the organizational and management models regarding the formation and implementation of the state policy of sustainable development at the central, regional and local levels, taking into account the experience of the developed countries of the world, prove their value during the improvement of the institutional system of public administration in Ukraine.

Keywords: personal safety, sustainable development policy, European countries, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми. Сучасні соціально-економічні, політико-правові, глобалізаційні та інші процеси актуалізують питання дослідження системи безпеки загалом і безпеки особистості зокрема. Вони зумовлюють необхідність розробки дієвої правової бази, її відповідності інтересам держави та особистості, а також, що важливо, ефективного переходу до сталого розвитку.

Концептуальний аналіз цих процесів відображає роль держави як найвагомішого соціально-політичного суб'єкта в таких процесах, а також свідчить про необхідність розширення методологічної основи його функціонування в межах міждисциплінарної науки, зокрема науки «Публічне управління та адміністрування».

У державно-управлінському дослідженні феномену безпеки в принципі можна виділити дві проєкції – внутрішню та зовнішню, кожна з яких може призводити до різних рішень і перспектив аналізу. В основі неузгодженості між ними лежить насамперед різний рівень усвідомлення соціальними суб'єктами характеру та ступеня впливу на них системи соціальних зв'язків, за допомогою яких вони включені в суспільне життя та взаємодіють з іншими соціальними суб'єктами, організаціями та інститутами. В контексті європейського вибору України інтерес являє насамперед зовнішня проєкція безпеки особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням публічного та державного управління щодо становлення та функціонування системи безпеки загалом і безпеки особистості в аспекті зарубіжного досвіду зокрема присвячено праці З. Бзежинського, С. Белая, О. Бондаренка, В. Горбуліна, І. Грицяка, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Копанчук, О. Кравчука, С. Крука, В. Олуйка, С. Полторака, А. Помази-Пономаренко, О. Радченка, В. Садкового, Г. Ситника, В. Торічного, С. Тоцького, О. Турченко, Б. Хайнбекера, Д. Юрковського та ін. У своїх наукових розробках вказані вище автори розглядають різні аспекти сутності, функцій та особливостей формування системи безпеки.

Водночас ми переконані, що потребує ґрунтовного дослідження стан формування правової основи для реалізації публічного управління безпекою особистості в контексті забезпечення сталого розвитку України з урахуванням досвіду розвинених країн світу.

Постановка завдання. З огляду на наведене вище метою даної статті є вивчення механізмів публічного управління безпекою особистості в контексті досвіду розвинених країн світу з даної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи зміни, що відбуваються впродовж останніх двадцяти років у розвинених країнах світу й тих, що ще розвиваються, варто вказати на таке: функціонування цих країн пов'язано із динамічним зростанням впливу регіональних і місцевих процесів, а не централізованих, на розвиток країн загалом. Не є винятком у цьому контексті

ті й Україна, яка впроваджує висхідний, а не нисхідний підхід до управління сталим розвитком. Зрозуміло, що цей вплив модернізується та набуває суто суспільно-політичного характеру, що реалізується в межах процесу децентралізації влади. Останнє відбувається через підвищення ролі регіональних і місцевих органів публічної влади різних рівнів управління.

Очевидно, що найбільш простим і загальним інструментом удосконалення інституційної державної політики у сфері забезпечення сталого розвитку та безпеки особистості є *координація*. Вона реалізується через комітети, комісії, агенції та інші об'єднання, що формуються з числа представників центральних органів державної влади.

Варто відзначити, що за кордоном у сфері забезпечення сталого розвитку та безпеки особистості існує низка координуючих структур, що мають неформальний характер і менш структуровані (на відміну від державних інституцій).

Крім того, у деяких країнах світу основна увага в цьому плані концентрується на підвищенні дієвості міжсекторальних механізмів координації, задля чого створюються органи чи інституції, покликані здійснювати таке:

- 1) планування та стратегування сталого розвитку;
- 2) консультативну підтримку для забезпечення міжгалузевого збалансування політик на конкретних територіях і регіонах [4; 5].

Наприклад, подібний орган створено в Норвегії, що має назву підрозділу територіального розвитку Міністерства місцевого управління та регіонального розвитку. На дану інституцію покладено відповідальність за координацію територіального виміру державних політик інших урядових підрозділів через діяльність міжміністерських груп [1; 3].

Аналогічна інституція діє у Франції – агентство DIACT, що представляє собою міжміністерський орган. Він безпосередньо підпорядковується Офісу Прем'єр-міністра. Останній, зокрема, здійснює координацію національної територіальної державної політики у сфері сталого розвитку, і відповідає за контракти у сфері планування такого розвитку, а також забезпечує взаємодію зі Структурними фондами Європейського Союзу. Агентство DIACT систематизує інформацію від різних міністерств і відомств щодо їх пріоритетів сталого розвитку, а також стратегічних й оперативних цілей, що визначені префектурами (тобто рівні регіонів) [5; 7].

Серед європейських країн, в яких створені міністерства регіонального розвитку, покликані забезпечити сталий розвиток, слід виокремити такі: Польщу, Чехію, Болгарію, Хорватію, Сербію, Латвію, Словаччину, Румунію та ін. Одним з основних завдань цих центральних органів виконавчої влади є координація у сфері управління фінансовими ресурсами, що виділяються країнам-членам ЄС з Європейських структурних фондів [1]. Діяльність зазначених міністерств забезпечує посилення координації між органами дер-

жавної влади в сталому розвитку регіонів шляхом запровадження міжсекторальних підходів. Разом із тим функціонування окремого міністерства аж ніяк не гарантує якісної, збалансованої та дієвої політики сталого розвитку, що реалізується центральними та місцевими органами влади [там само].

Дослідження практики функціонування країн-членів Організації економічного та соціального розвитку (далі – ОЕСР) дає змогу дійти висновку, що найбільш результативним засобом вирішення конфліктних міжгалузевих проблем під час забезпечення сталого розвитку є покладення повноважень координації на керівництво держави чи уряду. Це покликано забезпечити на центральному рівні виважене формування й реалізацію державної політики сталого розвитку. Мри цьому основним завданням міністерства, що відповідає за такий розвиток, є попереднє визначення та збалансування позицій на рівні центральних органів влади, а також здійснення безпосередньої координації під час реалізації державної політики на регіональному та місцевому рівнях [1; 2]. Даний підхід до вирішення конфліктних міжгалузевих проблем у ході забезпечення сталого розвитку впроваджено, зокрема, в Німеччині.

У деяких країнах світу передбачається діяльність спеціалізованих установ, що скерована безпосередньо керівниками центральних органів виконавчої влади (тобто міністерств). Прикладом діяльності таких спеціалізованих установ є Бюро національного й регіонального планування Японії [6]. Воно підпорядковано безпосередньо Міністерству земельних відносин, інфраструктури, транспорту та туризму. Крім того, подібна інституція функціонує в Нідерландах – це Директорат просторової економічної політики. Його діяльність спрямовується Міністерством економічних справ [1].

Зазначимо, що за кордоном використовуються різні механізми посилення координації на національному рівні, що реалізуються шляхом функціонування координуючих комітетів (комісій). Вони утворюються з числа представників центральних органів виконавчої влади й здійснюють таке:

- 1) організацію та координацію інших органів публічної влади;
- 2) стратегічне планування, прогнозування та програмування;
- 3) моніторинг і перевірку галузевих політик на предмет негативного впливу на сталий розвиток на рівні окремих регіонів і територій [3].

Такий координуючий потенціал має на меті впровадження регіонального (територіального) нагляду, в ході якого оцінюється стан дотримання державної політики різними органами публічної влади на предмет негативних наслідків їхньої діяльності (для різних типів регіонів і територій). Важливість такого нагляду посилюється й актуалізується за умови його дієвого впровадження на етапі розробки конкретного напрямку державної політики сталого розвитку. Аналогічні механізми щодо нагляду за станом виконання державної політики на рівні сільських територій упроваджені у Великій Британії, Канаді та Кореї [1].

Схожий механізм функціонує також у Фінляндії, де Міністерство зай-

нятості та економіки оцінює вплив галузевих політик на сталий розвиток регіонів і територій. Крім того, це міністерство визначає регіональну складову в галузевих стратегіях, якої мають дотримуватися 10 інших ключових міністерств, що є відповідальними за впровадження галузевих напрямів державної політики сталого розвитку. Ці 10 міністерств згодом окреслюють регіональну складову в окремих планах сталого розвитку, що готуються підпорядкованими їм інституціями [7].

Одразу зауважимо, що розробка та реалізація державних стратегій, концепцій і програм у сфері сталого розвитку за кордоном відбувається в межах просторового планування. Це створює необхідні умови для дієвої координації центральних органів виконавчої влади. Дана практика набула активного поширення останніми роками як у країнах уже розвинених, так і в тих, що стали на шлях розбудови сталого розвитку [1]. Зрозуміло, що прогнозування, планування й програмування сталого розвитку розглядаються як державно-політичні інструменти, необхідні для підвищення конкурентоспроможності держави та її регіонів.

Як відомо, у чисельній групі країн світу просторове планування сталого розвитку відзначається переходом від засад правового регулювання щодо раціонального використання земельних ділянок до довгострокового стратегічного планування (шляхом прийняття відповідного документу). Це дозволяє унеможливити розфокусування під час налагодження координації різних галузевих проблем та інтересів у сфері сталого розвитку. Ці інтереси та проблеми стосуються діяльності органів влади різних рівнів управління і вимагають здійснення регулярного моніторингу та контролю за результативністю впровадження такого управління.

Цікавим прикладом переходу розвинених країн до просторового стратегічного планування у сфері сталого розвитку є прийняття у Великій Британії постанови її уряду «Про основи політики національного планування» [1; 5]. Ця постанова передбачає, що в країні впроваджуються механізми дієвої системи стратегічного планування, у т. ч. ті, що поширюють свою дію на регіональний і місцевий рівень. Даний факт засвідчує наростаючу тенденцію в економічно розвинених країнах (Велика Британія, Канада та ін.) щодо обов'язкового використання планових інструментів у сфері сталого розвитку. Постанова уряду Великої Британії «Про основи політики національного планування» визначає таке: планування має сприяти досягненню збалансованого розвитку, що пов'язаний із забезпеченням позитивної динаміки соціального й економічного зростання в країні, яке забезпечує відповідна система планування [там само]. Отже, сталий розвиток має бути орієнтиром постійного руху та інституційного публічного управління, що передбачає дотримання принципу стабільного (усталеного) розвитку.

У цьому контексті варто зазначити, що у Великій Британії встановлено нові межі стратегічного просторового планування сталого розвитку країни, що полягають у такому:

1) зменшенні управління та планування на національному рівні шляхом упровадження децентралізації прийняття рішень, розроблення місцевих планів сталого розвитку, а також консультування регіональних і місцевих органів публічної влади з громадами (общинами, кантонами та ін.), що дозволяє визначити нові стимули та мотиви для забезпечення розвитку останніх;

2) забезпеченні результативності та раціональності сталого розвитку, що узгоджується із регіональними та місцевими планами;

3) визначенні усіх необхідних захисних режимів розвитку територій шляхом встановлення на рівні їх міських центрів обмежень щодо розвитку тих чи інших видів господарської та комерційної діяльності (наприклад, роздрібною торгівлі) [1; 5].

На наше переконання, поряд із новими засадами національного планування сталого розвитку за кордоном реалізуються також заходи, пов'язані з реформуванням податкової системи. Там уже давно зрозуміли, що податки мають бути спрямовані на актуалізацію та локалізацію системи планування сталим розвитком. У свою чергу це покликано стимулювати зростання кількості бізнес-структур на місцях, активізацію житлового будівництва та інші процесів.

Узагальнюючи практику вищевказаних країн світу (економічно розвинених і тих, що стали на шлях сталого розвитку), можемо зазначити, що на їхніх теренах упроваджується низка механізмів горизонтальної координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Відтак, можемо зробити такий проміжний висновок: діяльність урядів та інших центральних органів виконавчої влади Великої Британії, Норвегії, Фінляндії, Німеччини, Республіки Польща, Чехії, Болгарії, Хорватії, Сербії, Латвії, Словаччини, Румунії, Японії, Кореї та інших країн під час упровадження державної політики сталого розвитку передбачає, насамперед, *створення мережевої горизонтальної координації* [1; 8]. Вона покликана підвищити ефективність реалізації стратегічних завдань у сфері сталого розвитку, що формуються не лише на загальнодержавному рівні, а й на регіональному та місцевому.

Варто зауважити, що останніми роками в економічно розвинених країнах світу впроваджується доволі дискусійний підхід до вирішення проблем у сфері інституційного забезпечення сталого розвитку. Цей підхід передбачає пошук найбільш оптимального розмежування повноважень між різними територіальними рівнями публічної влади. За нової моделі організації належного врядування, замість визначення для кожного рівня управління певного набору публічних послуг (відповідно до визначених повноважень), на

окремому рівні публічної влади окреслюють узгоджене коло завдань щодо надання цих послуг.

Таким чином, відбувається зміщення акцентів у розподілі відповідальності щодо видів публічних послуг у бік перерозподілу завдань, пов'язаних із наданням цих послуг [3]. Це зміщення акцентів є виправданим і зрозумілим процесом за умови реалізації принципу субсидіарності [там само]. Він передбачає, що публічна влада окремо взятого регіону чи території має чинити тільки ту діяльність, що не може бути реалізована результативно і ще на більш нижчому територіальному рівні.

У контексті реалізації державної політики сталого розвитку та забезпечення безпеки особистості, що має бути орієнтована на розвиток конкретної території, принцип субсидіарності набуває дещо іншого тлумачення. Власне кажучи, він у такому випадку передбачає перенесення відповідальності не за сектори (державний і недержавний), а за окремо взяті завдання. Відтак, принцип субсидіарності визначає алгоритм розподілу завдань між різними територіальними рівнями публічної влади щодо надання певних публічних послуг на місцях.

Слід підкреслити, що одними з найбільш поширених форм державно-політичних рішень, які приймаються в різних країнах світу в межах підходу багаторівневого управління, є такі:

- укладення угод (формалізованих домовленостей і контрактів) між центральними та регіональними органами влади з метою встановлення спільних зобов'язань щодо вирішення проблем сталого розвитку та механізму його забезпечення;

- передання повноважень на субнаціональний рівень і запровадження при цьому системи планування сталого розвитку на місцях. Країни з централізованими системами організації публічної влади відрізняються суттєвим тиском під час розробки та виконання регіональних планів сталого розвитку, а також приведенням останніх у відповідність до національних цілей. Прикладом такого стану речей є досвід функціонування японської системи просторового планування сталого розвитку, що передбачає таке: регіональні просторові стратегії розвитку повинні бути безпосередньо пов'язаними з національною стратегією розвитку країни. Крім того, в Угорщині прийнята національна концепція просторового сталого розвитку, у межах якої визначено довгострокові цілі такого розвитку, а також керівні рекомендації, яких слід дотримуватися під час оцінювання регіональних програм сталого розвитку [1; 5; 8];

- зниження рівня концентрації владних повноважень на центральному рівні, що можливо здебільшого забезпечити через діяльність регіональних агентств сталого розвитку, які формуються урядом країни. Принагідно відзначимо, що подібні агенції функціонують у Канаді, а їхні повноваження

передбачають координацію різних сфер державної політики сталого розвитку на окремо взятій території, а також надання консультацій та інформаційно-аналітичну діяльність;

– формування спільних багаторівневих (центрально-регіональних) об'єднань, діяльність яких спрямована на прогнозування та програмування сталого розвитку територій. Зазначена модель вертикальної координації публічного управління у сфері сталого розвитку вченими розглядається як одна з найбільш поширених. В якості прикладу можемо вказати на практику такого управління, що впроваджуються в Нідерландах. У цій державі Міністерство економічних справ реорганізувало Директорат з питань просторової економічної політики у спеціальну групу, яка займається спільним з регіональними структурними підрозділами такого міністерства прогнозуванням і програмуванням сталого розвитку [1; 5; 8].

Висновки. Отже, трансформації, які відбуваються в організаційно-управлінських моделях щодо формування та реалізації державної політики сталого розвитку на центральному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням досвіду розвинених країн світу, засвідчують свою цінність у процесі вдосконалення інституційної системи публічного управління в Україні. Ці моделі дозволяють упроваджувати структурні реформи в умовах триваючої дискусії щодо напрямків функціонування місцевого самоврядування, сталого розвитку та забезпечення безпеки особистості.

Список використаних джерел:

1. Гречко Т.К., Лісовський С.А., Романюк С.А., Руденко Л.Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : навч. посіб. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 264 с.
2. Домбровська С.М., Полторак С.Т. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2015_1_21.pdf.
3. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
4. Кармазіна М., Шурована О. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 4 (19). С. 10–19.
5. Лендзел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі. *Регіональні студії*. 2008. Вип. 1. С. 18–28.
6. Людська безпека стала фундаментальним принципом зовнішньої політики Японії – Посол Тоїчі САКАТА. *Київський Безпековий Форум*. 23 листопада 2012. URL: <http://ksf.openukraine.org/ua/news/799-Ljudska-bezpeka-stala-fundamentalnym-pryncypomzovnishnoi-polityky-Japonii%E2%80%93Posol-Toichi-SAKATA>.

7. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти : монографія. Харків : Діса плюс, 2017. 270 с.

8. Pike A. Handbook of local and regional development. Ed. by A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney. Routledge : Taylor & Francis Group, London and New York, 2011. 642 p.

References:

1. Grechko T.K., Lisovsky S.A., Romanyuk S.A., Rudenko L.G. Public management in ensuring sustainable (balanced) development. [Publichne upravlinnia v zabezpechenni staloho (zbalansovanoho) rozvytku]. Textbook Kherson: Grin D.S., 2015. 264 p. [in Ukrainian]. Print.

2. Dombrovska S.M., Poltorak S.T. Mechanisms of formation of state security. [Mekhanizmy formuvannia bezpeky derzhavy]. Theory and practice of state administration and local self-government. 2015. No. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2015_1_21.pdf. [in Ukrainian].

3. Zhalilo Ya.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. et al. Decentralization of power: the agenda for the medium-term perspective. [Detsentralizatsiia vlady: poriadok denni na serednostrokovu perspektyvu]. Analyst. Ed. by J.A. Zhalila. Kyiv: NISD, 2019. 192 p. [in Ukrainian]. Print.

4. Karmazyna M., Shurovana O. "Institute" and "institution": the problem of distinguishing concepts. [«Instytut» ta «instytutsiia»: problema rozrznennia poniat]. Political management. 2006. No. 4 (19). P. 10–19. [in Ukrainian]. Print.

5. Lendyel M. New institutional mechanisms of regional development in Europe. [Novi instytutsiini mekhanizmy rehionalnoho rozvytku v Yevropi]. Regional studios. 2008. Issue 1. P. 18–28. [in Ukrainian]. Print.

6. Human security has become a fundamental principle of Japan's foreign policy - Ambassador Toichi SAKATA. [Liudska bezpeka stala fundamentalnym pryntsyptom zovnishnoi polityky Yaponii – Posol Toichi SAKATA]. Kyiv Security Forum. November 23, 2012. URL: <http://ksf.openukraine.org/ua/news/799-Ljudska-bezpeka-stala-fundamentalnym-pryncypomzovnishnoi-polityky-Japonii%E2%80%93Posol-Toichi-SAKATA>. [in Ukrainian].

7. Pomaza-Ponomarenko A.L. Social development and security of regions: state management aspects. [Sotsialnyi rozvytok i bezpeka rehioniv: derzhavnoupravliniski aspekty]. Monograph. Kharkiv: Disa plus, 2017. 270 p. [in Ukrainian]. Print.

8. Pike A. Handbook of local and regional development. Ed by A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney. Routledge : Taylor & Francis Group, London and New York, 2011. 642 p. Print.