

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 1 2020



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Белякова О.В. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

Дегтяр О.А. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова;

Марова С.Ф. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри екологічного менеджменту, ректор Донецького державного університету управління;

Музика Ю.Д. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Корнєєв В.В. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку, Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кучабський О.Г. – доктор наук габіліт., професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету;

Шведун В.О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 6 від 03.03.2020 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2663-6468 (print)
ISSN 2663-6476 (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Миколаєць О.О.

НАУКОВІ ТЕОРІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....1

Місюкевич Л.О.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ
У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНИ..... 6

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Буканов Г.М.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....12

Бунчук М.М.

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....19

Горник В.Г., Шпачук В.В.

ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ
ЯК МЕХАНІЗМУ УЗГОДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИК... 24

Котляр Л.І.

ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ЗАСІБ ЗНИЖЕННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ
У ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ..... 31

Кравченко С.О., Кучерявий В.М.

СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЛОБІЗМУ В КОНТЕКСТІ МЕХАНІЗМІВ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ..... 37

Лукін С.Ю.

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЇХ РОЛЬ
В ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСТ.....44

Мірко Н.В., Костянчук О.М.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ
НА ПРИКЛАДІ ЖИТОМИРСЬКОЇ ОБЛАСТІ..... 50

Мохова Ю.Л., Гордієнко І.В.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ..... 58

Орлова Н.С., Майло В.В.

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ..... 63

Рідей Н.М., Титова Н.М., Богуцький Ю.П., Павленко Д.Г.

ТЕОРЕТИКО-АКСІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ
КОМПЕТЕНТНОСТІ АДМІНІСТРАТОРІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....69

Хмиров І.М.

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ
В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....79

Шойко В.А.

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗУМІННЯ ОСНОВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПРОТИДІЇ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ
В УМОВАХ АКСЕЛERAЦІЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ..... 84

Юрійчук Є.П., Свірюк Н.В.

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК СУБ'ЄКТА
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ.....91

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Безена І.М.

НОВІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
ЯК ФАКТОР ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 97

Кузьменко В.М.

ПУБЛІЧНА ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМА КОЛЕКТИВНОЇ РОБОТИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ
НАСЕЛЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ.....102

Сьомич М.І.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОГО СТАНУ ДІЯЛЬНОСТІ
СІЛЬСЬКОЇ РАДИ.....110

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Мартьянова Р.А.

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ
ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ІНСТИТУТОМ РЕАДМІСІЇ ОСІБ.....115

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....124

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Mykolaiets O.O.

SCIENTIFIC THEORIES OF FORMING STATE SOCIAL POLICY
IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION1

Misiukevych L.O.

MAIN PRINCIPLES OF IMPLEMENTING THE CONTROL FUNCTIONS
OF THE ACCOUNTING CHAMBER IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE6

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bukanov G.M.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION.....12

Bunchuk M.M.

FORMATION OF THE COMPREHENSIVE MECHANISM
OF STATE ANTITERRORIST POLICY19

Hornyk V.H., Shpachuk V.V.

WAYS OF IMPLEMENTING THE MEDIUM-TERM BUDGETARY PLANNING
AS A MECHANISM FOR THE AGREEMENT OF SOCIO-ECONOMIC
AND BUDGETARY POLICIES24

Kotliar L.I.

TIME-MANAGEMENT, AS A RESULT OF REDUCED PROCRASTINATION
IN THE PROFESSION OF STATE POWER SERVICES31

Kravchenko S.O., Kucheriavyi V.M.

SPECIFICITY OF LOBISM FUNCTIONING IN THE CONTEXT OF MECHANISMS
OF ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES OF UKRAINE.....37

Lukin S.Yu.

ANALYSIS OF REGULATORY DOCUMENTS AND THEIR ROLES
IN PUBLIC SPACE ORGANIZATION FOR THE DEVELOPMENT OF CITIES44

Mirko N.V., Kostianchuk O.M.

TOURIST INDUSTRY CONCEPTUAL BASIS
OF MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF ZHYTOMYR REGION50

Mokhova I.L., Gordienko I.V.

PECULIARITIES OF GOVERNMENT REGULATION
OF HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY IN UKRAINE58

Orlova N.S., Mailo V.V.

DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN PUBLIC AUTHORITIES63

Ridei N.M., Tytova N.M., Bogutskyi Yu.P., Pavlenko D.G.

THEORETICAL-AXIOLOGICAL RESEARCH ANALYSIS
OF HEF ADMINISTRATORS' PROFESSIONAL COMPETENCE69

Khmyrov I.M.

THE STATE MECHANISMS FOR ASSESSING THE IMPACT OF E-LEARNING
IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE.....79

Shoiko V.A.

THE EVOLUTION OF UNDERSTANDING THE BASICS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AND EMERGENCY RESPONSE
IN THE CONTEXT OF ACCELERATING GLOBALIZATION PROCESSES84

Yuriychuk Ye.P., Svirniuk N.V. INSTITUTIONAL FEATURES OF THE AUDIT CHAMBER AS A SUBJECT OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE EU AND UKRAINE	91
 LOCAL GOVERNMENT	
Bezena I.M. NEW STRATEGIES OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL SOCIETY AS FACTOR OF DEMOCRATIZATION OF LOCAL-AUTHORITY ARE IN UKRAINE	97
Kuzmenko V.N. PUBLIC ON-LINE PLATFORM OF THE COLLECTIVE WORK OF POPULATION SELF- ORGANIZATION BODIES AS A TOOL OF ELECTRONIC DEMOCRACY IN UKRAIN	102
Semich M.I. ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE MODERN STATE OF THE ACTIVITY OF THE VILLAGE	110
 PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER	
Martianova R.A. STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE ON COMBATING ILLEGAL MIGRATION BY THE INSTITUTE OF READMISSION OF PERSONS	115
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....	124

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.4.063.4 (477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/01>**Миколаєць О.О.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

НАУКОВІ ТЕОРІЇ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Визначено, що в сучасному державному управлінні можна виділити два підходи до розгляду поняття «соціальна політика» – у ширшому і вузькому сенсі. У першому трактуванні поняття включає в себе всі події і зв'язку суспільних відносин, тобто в цьому сенсі поняття «соціальна політика» і «політика» збігаються, тому що політична діяльність розглядається як соціальна. Зазначено, що прихильники другого підходу розглядають соціальну політику як різновид загальної політики, що має свою специфіку, а отже, свій об'єкт впливу. Об'єктом соціальної політики з соціальна сфера життя суспільства, куди включаються всі соціальні групи або індивіди, кожен з яких займає в суспільстві своє особливе становище. Суспільні відносини становлять зміст соціальної сфери. Отже, якщо об'єктом соціальної політики з соціальною сферою, то суб'єктом її виступають, перш за все, інститути політичної системи – держава, партії, профспілки та інші суспільно-політичні об'єднання, тому видається важливим аналіз їхніх функцій та впливу в рамках Європейського Союзу.

Було визначено, що соціальна політика була схвалена більшістю стратегічних акцентів інтересів найважливіших соціальних груп. Будучи координатором і регулятором суспензій, воно буде ефективною лише для мислення, вам потрібно буде представляти інтерес до інтересів майбутнього, і встановлені принципи будуть важливими. Основним критерієм вібрації з відповідальністю за стійкість суспензії. Соціальна політика підштовхується до посилення принципу індивідуальності населення принципом солідарності. Соціальні проблеми завжди виливалися в систему економічних, політичних, правових, моральних питань у припиненні, вони означали значний мир і швидкість розвитку.

Для моделі соціальної діяльності формується принцип організації та функції програми соціального забезпечення. Корисний огляд соціальної політики на основі диференціації з точки зору інтересів найтихіших соціальних груп (точніше, ранжування їхніх інтересів). Основна типологія зумовлена різними політичними позиціями: тут можна побачити консервативні, ліберальні, соціальні, демократичні та економічні позиції. Зрештою, можна виділити типологію, засновану на науково-теоретичних методах.

Ключові слова: європейська інтеграція, соціальна політика, суспільство, політична система, об'єднання, соціально-економічні відносини.

Постановка проблеми. У динамічно мінливому світі, у зв'язку з процесами глобалізації, збільшенням мобільності основних факторів виробництва, зростанням конкуренції між країнами за інвестиції, нові ринки збуту і виробництва стає очевидною неминучість змін у підходах до соціальної політики і розвитку нової соціальної стратегії, яка відповідає запитам сучасності. Соціальна складова частина політики відіграє дедалі важливішу роль. Державна соціальна політика з найважливішою складовою

частиною внутрішньої політики держави, вона покликана регулювати соціально-економічні відносини в суспільстві в інтересах і через інтереси основних соціальних груп населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти проблем соціальної держави відображені в дослідженнях українських вчених М. Багмета, В. Дерегі, О. Дороніна, О. Єрмоловської, А. Крупника, В. Руденко, Ю. Шклярського та ін. Соціальній політиці в глобальному вимірі присвячена монографія Т. Семігиної.

Проте можна стверджувати, що це питання вимагає додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

Постановка завдання. Метою статті з дослідження підходів до формування державної соціальної політики в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному державному управлінні можна виділити два підходи до розгляду поняття «соціальна політика» – в ширшому і вузькому сенсі. У першому трактуванні поняття включає в себе всі події і зв'язок суспільних відносин, тобто в цьому сенсі поняття «соціальна політика» і «політика» збігаються, тому що політична діяльність розглядається як соціальна.

В останні десятиліття тенденції такі, що обсяг і зміст функції соціальної політики в усьому світі розширюються. Розгляд основних функцій соціальної політики в подальшому допоможе у процесі аналізу ролі і місця держави в сучасних умовах.

По-перше, це функція регулювання відтворення робочої сили. У розвинених країнах соціальної сфері держава приділяє величезну увагу через розвиток продуктивних сил і перехід від екстенсивного розвитку виробництва до інтенсивного, у зв'язку з чим стали пред'являтися вищі вимоги до якості робочої сили.

По-друге, функцією соціальної політики з заохочення мотивацій до праці. Практика показує, що в сучасному суспільстві використовуються різні види мотивації, при цьому основна роль належить винагороді за працю.

По-третє, до числа функцій соціальної політики належить соціальний захист населення. Якщо соціальна політика захищає індивідів від потреби і припинення і одночасно сприяє згоді між соціальними групами, то вона справляється з процесом регулювання соціальних інтересів.

Соціальна політика покликана вирішувати поточні і стратегічні суперечності з урахуванням інтересів різних соціальних груп. Виступаючи координатором і регулятором суспільства, вона буде ефективна тільки за умови, що буде представляти різноманіття інтересів з урахуванням їх ієрархії і пріоритетності, у встановленні якої і полягають основні завдання соціальної політики. Основним критерієм вибору пріоритетів має бути стабільність суспільства [3, с. 22].

Соціальна політика реалізується на державному рівні через систему соціальних програм, спрямованих на вирішення тієї чи іншої соціальної проблеми. Пріоритетність соціальних про-

грам має формуватися з урахуванням зворотного зв'язку представників груп інтересів, яких представляє ця програма. Однак це теорія і ідеал, до якого прагне, – на практиці часто все відбувається інакше. Яскравим прикладом тому служить єдина соціальна політика ЄС.

Соціальні проблеми завжди впливали на систему економічних, політичних, правових, моральних відносин у суспільстві, суттєво визначали характер і темпи його розвитку. Визнаючи цю роль соціального виміру (яка багаторазово зростала в останні десятиліття), провідні держави світу та нові утворення, такі як Європейський Союз, найбільше регіональне і найбільш просунуте наднаціональне об'єднання, створюють власні соціальні моделі.

Перерозподіл грошей між різними регіонами Євросоюзу зумовлюється розривом в їх соціально-економічному розвитку. Підтримка слабозрозвинених регіонів зумовлюється не тільки необхідністю виконувати патетичні декларації щодо усунення соціальної несправедливості, а й цілком прозаїчними розрахунками. Підтримка бідних зміцнює загальну стабільність, в якій завжди зацікавлені солідні у підприємницьких колах. У довгостроковій перспективі розрив у доходах населення різних регіонів ЄС може обернутися серйозними неприємностями і для розвинених регіонів [1, с. 48]. В інтересах виробників продавати якомога більше своєї продукції, що неможливо зробити в бідних районах. Істотна різниця в заробітній платі призводить до обмеження ринку збуту.

Загальна валюта ЄС – євро – стане успішно функціонувати, тільки якщо у всіх країнах Євросоюзу будуть створені однакові умови для економічної діяльності. Економічна слабкість деяких держав може послабити і євро, знизивши його конкурентоспроможність. Ухвалення в ЄС країн Центральної та Східної Європи повністю відкрило їхні ринки для західноєвропейських виробників. Так, наприклад, після падіння Берлінської стіни західноєвропейський експорт у Східну Європу зростав значно випереджаючими темпами, ніж імпорт звідти. За оцінками економістів, 10%-ве збільшення західноєвропейського експорту в Східну Європу привело до зростання ВВП у країнах Західної Європи на 0,1–0,5%.

Напрошується висновок, що поряд із фінансовою допомогою економічно менш розвиненим країнам створення єдиної стратегії соціальної політики з можливим варіантом вирішення проблеми згладжування сильної, якщо не політичної, то хоча б економічної нерівності.

Питання про існування і можливості створення єдиної моделі соціальної політики для Європи викликає різні думки. Формування такої моделі неможливе через досить значні відмінності в структурі соціально-економічного забезпечення країн-учасників. Одні вважають єдину модель соціальної політики зразком суспільного ладу, а її основні принципи – основою для його вдосконалення. Інші зовсім заперечують існування єдиної європейської соціальної моделі, стверджуючи, що ліберальна соціальна система Великобританії, корпоративна модель Німеччини і Франції, соціал-демократична Скандинавії – абсолютно різні і самодостатні соціальні моделі [2, с. 23].

У рамках роботи не планувалася детально зупинятися на цьому аспекті. Хотілося лише позначити можливі подальші перспективи розвитку єдиної стратегії соціальної політики для країн-членів ЄС. З упевненістю можна сказати, що всі національні соціально-економічні моделі країн-членів ЄС спираються на єдині принципи: соціальна справедливість, соціальна безпека, соціальне об'єднання, конкурентоспроможна економіка, що вже само по собі зумовлює усвідомлення факту можливості існування єдиної соціальної стратегії Європи.

У зв'язку з цим очевидність наявного єдиного соціального спрямування і якоїсь стандартизації цій галузі не викликає особливих сумнівів, проте на рубежі століть виникає інше питання: чи зможе, чи здатна єдина соціальна політика в умовах глобалізації і за наявності національних відмінностей держав-членів дати гідну відповідь на виклики сучасності з урахуванням того факту, що соціальна інтеграція у Співтоваристві відстає від інтеграції економічної?

Якщо говорити про формування Єдиної соціальної моделі – ЄСМ, то реалізація ЄСМ передбачає вдосконалення структури управління товариства, яка базуватиметься на принципах соціального діалогу, передбачає наявність толерантності у всіх його учасників, їх готовності до розумних компромісів [2, с. 34].

Розмірковуючи про можливість формування ЄСМ, зазначимо, що важливою умовою її існування в різних державах-членах з сукупність зусиль як інститутів державної влади, так і політичних партій, профспілок, неурядових організацій. Саме завдяки їх взаємодії на базі принципів, сформульованих в ЄСМ, виглядає цілком реалістичною теза про створення зон соціальної безпеки, які зіллються в єдиний соціальний простір ЄС, заснований на інноваціях і нових соціальних техноло-

гіях. Його опорою стануть соціальне партнерство нового рівня, соціальна солідарність і згуртування, проголошені ЄСМ. Так само міркують деякі політологи, які вважають ЄСМ вже нинішньою реальністю. На думку автора, нині перед Європейським Союзом стоїть більш реалістичне завдання – формування єдиної соціальної стратегії.

Для того, щоб глибше зрозуміти можливості формування і перспективи Єдиної соціальної політики, проаналізуємо відмінності в моделях соціально-економічної політики Європи. Під моделлю соціального захисту розуміються сформовані принципи організації і функціонування програм соціального забезпечення.

Проблеми дослідження державної соціальної політики в умовах європейської інтеграції можна вирішити на основі наукового світогляду, пов'язаного з безперервним оновленням знань і уявлень, що випливають із досвіду практичного ведення соціальної політики держави і теоретичних осмислень.

В останні роки через істотних змін у соціальному середовищі розширилися межі пізнання економічних процесів і явищ. Ця обставина дала змогу збагатити методологію, за допомогою якої можливо глибше дослідити економічний зміст, сутність державної соціальної політики в умовах європейської інтеграції.

Методологія (від «метод» і «... логія») – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби певної діяльності.

Методологія в цьому широкому сенсі утворює необхідний компонент будь-якої діяльності, в тому числі і формування соціально-економічної політики, оскільки остання стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізації. Оскільки методологія виступає у формі як розпоряджень і норм, в яких фіксуються зміст і послідовність певних видів діяльності (нормативна методологія), так і описів фактично виконаної діяльності, зазвичай її розуміють як методологію наукового пізнання, тобто як вчення про принципи побудови, форми і способи науково-пізнавальної діяльності в галузі державної соціальної політики.

Методологія дослідження державної соціальної політики дає характеристику її компонентів – об'єкта, предмета, проблем, сукупності дослідницьких засобів, необхідних для вирішення цих проблем, а також формує уявлення про послідовність наших дій у процесі дослідження державної соціальної політики, тобто визначає принципи та методи дослідження, що проводиться, на яких ми і зупинимось в цьому розділі.

Завдяки використанню в науковому пошуку безлічі методологічних підходів у комплексі, вдається створити більш цілісне уявлення про державну соціальну політику, її складники, форми, а також способи, інструменти і методи, розробити пропозиції, які можна рекомендувати для практичного застосування.

І тому щоб краще зрозуміти, що з себе представляє державна соціальна політика, необхідно не тільки вивчити і критично осмислити різні теоретичні погляди, розкрити сутність цього явища, але і з'ясувати його принципи і методи, тобто зрозуміти, що це, як це і на підставі чого відбувається.

Принципи дослідження тісно взаємопов'язані з системою методів дослідження державної соціальної політики. Будь-який метод, на наш погляд, може привести до створення принципу і, навпаки, періодично принцип переходить у розряд методів або, як це відбувається в нашому дослідженні, принципи накладаються на методи, мають подвійну природу. Наприклад, метод історичного пізнання – принцип історизму, діалектичний метод пізнання – принцип діалектики та тощо.

Вчені застосовують і застосовували різну методологію, вивчаючи державну соціальну політику. Як показало проведене в першому розділі дослідження, першими, хто застосував методологію вивчення державної соціальної політики, були меркантилісти. Меркантилісти використовували в основному емпіричний і математичні методи.

Представники класичної теорії застосували до дослідження державної соціальної політики методи аналізу та наукової абстракції, математичні методи, критичний метод.

Марксистки в дослідженнях в області державної соціальної політики використовували принцип історизму і метод структурного аналізу.

Неокласики ввели принцип обліку людського фактора, принцип граничних величин, абсолютної залежності будь-якого рішення про державні витрати від оцінки індивідуального добробуту, застосували метод моделювання, системно-структурного аналізу.

Представники ортодоксального кейнсіанства використовували метод неокласичного синтезу.

Висновки. Ми в своєму дослідженні розмежували принципи і методи, виділивши спочатку принципи. Перший принцип у нашому дослідженні пов'язаний з урахуванням дії нелінійних законів, другий принцип – із системним аналізом, третій – із принципом діалектики, історизму, четвертий – з урахуванням особистісного фактору у всіх соціально-економічних відносинах.

Основним змістом першого принципу з розуміння будь-якого явища і процесу як системи, що самоорганізується, живе за нелінійними законами. «Одна з найбільш характерних особливостей нелінійних систем – порушення в них принципу суперпозиції. Результат кожного з впливів у присутності іншого виявляється не таким, яким він був би, якби інший вплив був відсутнім». У цьому випадку державна соціальна політика дійсно порушує принцип суперпозиції, бо вона діє на кожному рівні влади і має свої пріоритетні складники, методи, способи і інструменти впливу, що дозволяє зробити висновок про її нелінійність.

Ідеєю другого принципу з розуміння системи як цілого і частини. Як ціла система має автономність, незалежність, зв'язаність і внутрішню замкнутість від середовища. Як частина цілого вона належить до більшої системи.

Список літератури:

1. Anderson, H.E. What Activates an Identity? The Case of Norden. *International Relations*. 2010. Volume 24. Issue 1. P. 46–64.
2. Brubaker, R., Cooper, F. Beyond “identity”. *Theory and Society*. 2000. Vol. 29. P. 1–47.
3. Bruter, M. On What Citizens Mean by Feeling ‘European’: Perceptions of News, Symbols, and Borderlessness. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2004. Vol. 30 (1). P. 21–39.

Mykolaiets O.O. SCIENTIFIC THEORIES OF FORMING STATE SOCIAL POLICY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

It is marked that, in the case of the sovereign administration it is possible to see two approaches to understanding the social policy – in the broadest and most important sense. The first interpretation of the concept includes the whole understanding and the sound of suspension, because the main sense of understanding is social policy and politics, because there is a great deal of social awareness. It is indicated that the coilers of the other approach take a look at the social policy as a kind of foreign policy, which has its own specifics, and now, there's a great deal of excitement. About social policy the social sphere is living in suspension, wherever all social groups are included, but the individuals, who are skinny in their own way, are occupied in their own camps. Suspicious relationships become a serpent of the social sphere. From now on, as a rule, there is a social sphere, then a subgroup of Russia is open, first for everything, the institute of political

system is a state, party, professional and political, it is important to acknowledge analysis of the functions and taste within the framework of the European Union.

It has been designated that the social policy has been approved by the majority of the strategic and super-emphasis of the interests of the most important social groups. Being the coordinator and regulator of suspensions, it will be effective only for thinking, you will need to represent interest in the interests of the future, and the established principles will be important. The main criterion for vibration is the responsibility for the stability of the suspension. The social policy has been pushed to reinforce the principle of individuality of the population by the principle of solidarity. Social problems were always poured into the system of economic, political, legal, moral issues in suspension, they signified a significant peace and speed of development. Recognizing the role of social dimension (the yak has grown a lot in the last ten years), more and more power, such as the European Union, the most regional and the most modern.

Independently of those who, at first glance, can be found, in the national social systems, I am trying to save more of the European Union, more than that, because it's a skin power that is expensive and well-formulated. For the model of social activity, the principle of organization and function of the program of social security is formed. Helpful review of social policies based on differentiation from the point of view to the interests of the quietest social groups (more precisely, the ranking of their interests). The main typology is due to different political positions; here it is possible to see conservative, liberal, social, democratic and economic posits. Finally, it is possible to identify a typology, based on scientific-theoretical methods.

Key words: *European integration, social policy, society, political system, associations, socio-economic relations.*

Місюкевич Л.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено роль та повноваження вищого аудиторського органу країни Рахункової палати України. Однією з найбільш важливих умов ефективної діяльності держави, органів, що її уособлюють, є реалізація усього комплексу притаманних контрольних функцій, які взаємопов'язані і становлять єдину цілісну систему. Держава для ефективного функціонування має виконувати кілька головних функцій. Це, насамперед, наповнення бюджету, а також своєчасний та повноцінний контроль за витрачанням бюджетних коштів.

Реформи, що проводяться останній час в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади. Саме для цього необхідно розробити механізми державного регулювання та контролю у фінансовій сфері в Україні. Останнім часом у науці державного управління велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, активно досліджується законодавча робота парламенту, статус народних депутатів України, взаємодія гілок державної влади. Разом із тим ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, залишається дискусійною. Діяльність держави щодо реалізації своїх функцій зумовлює необхідність створення відповідної системи контролюючих органів.

Рахункова палата України – одна із наймолодших вищих контролюючих аудиторських інституцій у світі. Цей орган покликаний захищати інтереси держави та її громадян через захист її економічних інтересів. Саме тому виникає питання професійного управління фінансовими ресурсами країни, а отже, й ефективного фінансового контролю. Саме такий незалежний зовнішній державний фінансовий контроль здійснюється Рахунковою палатою України.

Наукова стаття розкриває важливість своєчасного та ефективного контролю з боку держави за витрачанням бюджетних коштів. В умовах нестабільної ринкової економіки та реформ, які відбуваються нині у фінансовій сфері.

Питання контролю державних коштів вивчали та досліджували різні вчені, соціальні та громадські організації. Нині розробляються більш ефективні механізми та способи відповідного контролю з боку держави.

У статті проаналізовані останні дослідження вітчизняних та зарубіжних авторів із проблематики державного контролю. Здійснено також порівняльний аналіз визначених понять.

У науковій статті проведено аналіз основних засад реалізації контрольних функцій держави через її головний аудиторський орган – Рахункову палату України. Також зроблено висновок щодо важливості ефективного та якісного контролю та аудиту за бюджетними фінансами.

У статті пропонуються рекомендації з удосконалення контрольних функцій держави щодо підвищення ефективності діяльності Рахункової палати України завдяки запровадженню та реалізації правильних економічних реформ.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державний контроль за виконанням рішень, бюджетні кошти, контролюючі функції держави, Рахункова палата України.

Постановка проблеми. В умовах становлення демократичної, правової державності особливої актуальності набуває питання створення ефективних механізмів державного регулювання та контролю за діяльністю всієї публічної сфери, зокрема фінансової.

Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце у процесі здійснення державного парламентського

контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – Верховній Раді, яку прийнято називати парламентом.

Проблеми державного контролю та механізмів його державного регулювання частково висвітлюються в роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно-правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої та законодавчої гілок

влади тощо. Нині відсутнє комплексне дослідження питання механізмів державного регулювання контролю у фінансовій сфері. Контрольні функції держави потребують як детального дослідження, так і вдосконалення. Адже наявні економічні проблеми та розвиток корупції в країні підтверджують нагальні реформи у фінансовій сфері та підвищення контролюючих функцій держави. Саме в цьому і вбачається актуальність проблеми як об'єкта наукового дослідження.

Особливої актуальності набуває проблема визначення місця державного контролю в загальній системі механізмів державного регулювання. Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вищий та результативніший, чим кращі механізми державного регулювання контролю за використанням таких коштів із боку парламенту через спеціально створені органи.

Виняткова актуальність дослідження проблеми контролюючих функцій держави в особі спеціально утвореного органу Рахункової палати України в значній мірі зумовлена зростанням уваги міжнародних організацій до питань виконання бюджету, особливо в умовах, коли частина бюджетних коштів запозичена на певних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблемам контролю та механізмів його державного регулювання досить довго не приділялося належної уваги. Окремі питання або сфери державного регулювання контролю тією чи іншою мірою досліджували в роботах різні вчені. Значну кількість праць, присвячених контролюючій функції держави, тобто дослідженню функцій Рахункової палати як органу державної влади та органу державного управління, присвятили такі вчені, як О.І. Гриценко, Л.А. Савченко, Е.О. Вознесенський, А.Н. Козирін та Є.А. Кочерін, Н.Д. Погосян, Н.І. Хімічева, А.Т. Цалієв, С.О. Шохін та інші.

Доведено, що системне та комплексне дослідження проблеми механізмів державного регулювання та контролю у фінансовій сфері поки що відсутнє. У статті також частково приділено увагу нормативно-правовій базі, яка є підставою для здійснення контролюючих функцій за ефективним витрачанням бюджетних фінансів.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб визначити закономірності, тенденції модернізації механізмів державного регулювання парламентського контролю у фінансовій сфері, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо створення ефективної системи функціонування

механізмів державного регулювання парламентського контролю у фінансовій сфері сучасної України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливе значення в економічному благополуччі країни та її громадян має ефективне державне управління та своєчасний контроль за виконанням управлінських рішень. Головне місце в цьому випадку відведено саме державному фінансовому контролю.

Як відомо, саме наявність спеціально уповноважених контролюючих органів та установ підвищує ефективність такого управління фінансовими ресурсами країни. На цьому етапі розвитку нашої країни існує кілька проблем, а саме: ефективність використання бюджетних фінансів та ефективність саме державного фінансового контролю. Саме ці дві обставини закладені в основу ефективності використання державних коштів та дають відповідну оцінку бюджетній політиці держави.

Найвищою формою контрольної діяльності в державі, що поєднує державний та громадський контроль, є парламентський контроль. Суб'єктами такого контролю в Україні є Верховна Рада України, народні депутати України, комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та низка громадських організацій.

Одним із найголовніших органів контролю за державними фінансами є Рахункова палата України. Рахункова палата України функціонує з 1997 р. та є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України та спеціальним Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII.[5]

Конституція України закріпила конституційний статус Рахункової палати як органу, що діє від імені Верховної Ради України та здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України [3, ст. 98].

Рахункова палата утворюється Верховною Радою України та підзвітна їй. Склад Рахункової палати призначається Верховною Радою України шляхом таємного голосування. Взаємовідносини Рахункової палати з Верховною Радою України будуються на основі підзвітності. При цьому зберігається її незалежний статус як органу спеціальної конституційної компетенції.

Рахункова палата щороку звітує перед Верховною Радою України про результати своєї діяльності. За згодою Верховної Ради України її комітети можуть заслуховувати доповіді, інформації (повідомлення) Рахункової палати про підсумки проведених перевірок, ревізій і обстежень згідно з термінами, необхідними для виконання цих доручень. Відносини з іншими державними органами Рахункова палата будує на основі організаційної і функціональної незалежності, в межах повноважень, визначених чинним законодавством.

Очолює Рахункову палату Голова Рахункової палати, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на 7 років із правом призначення на другий термін.

Колегію Рахункової палати, до складу якої входять Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови, а також головні контролери – керівники департаментів Рахункової палати, Секретар Рахункової палати, обирає Верховна Рада України за квотою від депутатських фракцій. Членів Координаційної ради призначає Колегія Рахункової палати.

Кошти на утримання Рахункової палати виділяються безпосередньо з Державного бюджету України в обсязі, необхідному для виконання покладених на неї завдань, і визначаються окремим рядком.

Закон України «Про Рахункову палату» передбачає, що контрольні повноваження Рахункової палати поширюються на апарат Верховної Ради України, адміністрацію (секретаріат) Президента України, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи та установи, утворені відповідно до законодавства. Законодавством передбачено також право Рахункової палати в процесі здійснення своїх функцій за її запитами отримувати інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності [1, с. 138].

Повноваження, покладені на Рахункову палату, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень

і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій із бюджетними коштами [5, ст. 4].

Отже, усі операції, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету України, які здійснюються у процесі своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форми власності, є об'єктом контролю з боку Рахункової палати.

За порівняно короткий час своєї діяльності Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання – сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи та розробити нову ідеологію публічного, незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, а також звернути увагу суспільства на хибну систему використання бюджетних коштів, показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Мінфіну, а гроші платників податків, суспільні кошти, тобто кошти кожного з нас. Рахункова палата – орган, який дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України.

Висновки та пропозиції Рахункової палати спрямовані, передусім, на усунення недоліків у бюджетному процесі, які призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Здійснюючи експертизу законопроектів про держбюджет, готуючи висновки Верховній Раді України про використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата бере безпосередню участь у вдосконаленні бюджетного процесу.

З моменту створення Рахункова палата виявила багато правопорушень щодо використання бюджетних коштів як на рівні центральних, так і місцевих органів влади. Матеріали щодо виявлених порушень передаються до органів прокуратури для вжиття відповідних заходів. Про найважливіші результати роботи Рахункова палата регулярно інформує Главу держави, керівництво Верховної Ради України, Уряд. За результатами проведених контрольно-аналітичних і експертних заходів випускаються інформаційні бюлетені, які передаються народним депутатам України, надсилаються до центральних органів виконавчої влади, готуються інформаційні повідомлення для засобів масової інформації.

Діяльність Рахункової палати – яскравий приклад підвищення інтересу до неї з боку всіх гілок влади і громадськості та зростання її авторитету.

Рахункова палата не є політичним органом і діє в рамках права контролю за коштами

держбюджету. З огляду на час та історичну особливість створення, Рахункова палата є продуктом демократичного розвитку держави та уособлює потребу українського суспільства у функціонуванні справді незалежного органу фінансового контролю, який має діяти відкрито, гласно та інформувати громадян країни – платників податків, про стан використання коштів державного бюджету – кожної народної копійки.

Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність. Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання.

Рахункова палата застосовує у діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України [5, ст. 3].

На мою думку як автора статті, це одна з головних переваг у діяльності Рахункової палати та її відмінність від інших органів влади. Адже, відповідно до вимог закону, ми зобов'язані оприлюднювати результати своєї роботи, діяти за законом, а головне – підходити до контрольних і аналітичних заходів неупереджено, об'єктивно, з позиції вимог законодавства і правових норм.

Необхідно зазначити важливу річ. Виконуючи свої конституційні повноваження, Рахункова палата під час контрольних заходів виявляє факти привласнення грошей і матеріальних цінностей, нецільового використання коштів, порушень фінансової дисципліни та інших зловживань, які мають ознаки злочину. Але в процесі перевірок не завжди можна встановити сам факт вчинення злочину і не кожне бюджетне правопорушення тягне за собою кримінальну відповідальність.

Рахункова палата має основне завдання – оцінку використання коштів із точки зору ефективності, законності та доцільності, дотримання законодавства з точки зору точного та неухильного виконання всіх правил і норм, передбачених у бюджетному процесі та фінансовій системі держави. Тому матеріали контрольних заходів відповідно до п. 14 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» передаються нею в порядку

Кримінально-процесуального кодексу до Генеральної прокуратури України для розгляду, після чого, у разі правових підстав, вона вживає заходів прокурорського реагування [3, ст. 97].

Варто зазначити, що більшість парламентів зарубіжних країн наділяють контролюючі органи за виконанням державного бюджету повноваженнями контролю як у частині видатків, так і в частині надходжень. Це світова практика. Сучасна система державного фінансового контролю, на жаль, малоефективна, вона розгалужена, чисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на сприяння розвитку вітчизняної економіки, пошук резервів вдосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Одними з основних умов повноцінної організації державного фінансового контролю є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності [6, с. 245].

Рахункова палата взаємодіє з органом державного фінансового контролю, може надавати методичну, методологічну та консультативну допомогу органу державного фінансового контролю. Крім цього, Кабінет Міністрів України на запит Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень.

Координаційна діяльність Рахункової палати здійснюється через Координаційну раду, яка є структурним підрозділом Рахункової палати.

Як вже зазначалось, Рахункова палата має необмежений доступ до всіх документів, які належать до сфери управління фінансовими і матеріальними ресурсами, та має право запитувати в підконтрольного об'єкта будь-яку необхідну їй інформацію [7, с. 54–64].

Основні функції Рахункової палати:

1) контроль за доходами та видатками Державного бюджету України;

2) оперативний контроль за виконанням Державного бюджету України у поточному році;

3) комплексна ревізія і тематичні перевірки окремих розділів і статей Державного бюджету України, позабюджетних фондів;

4) контроль ефективності управлінських дій щодо державних коштів;

5) контроль фінансово-господарської діяльності державних підприємств і підприємств, де є значна або переважна частка державного майна;

6) контроль за ефективністю діяльності Національного банку України;

7) контроль стану державного боргу України з розробкою відповідних пропозицій щодо його скорочення;

8) експертиза проектів законів, у тому числі проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, чинних законів України, постанов Верховної Ради України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів України, програм та документів, зміст яких належить до сфери фінансових питань;

9) аналіз порушень і відхилень у бюджетному процесі, підготовка пропозицій щодо ліквідації порушень, удосконалення бюджетного, фінансового, податкового і митного законодавства, підвищення рівня доходів до бюджетів усіх рівнів та покращення стану платіжної дисципліни;

10) методологічне та нормативне забезпечення діяльності органів державного фінансового контролю, перевірка і аналіз результатів їх діяльності, надання допомоги з питань змісту контролю;

11) координація взаємодії суб'єктів державного фінансового контролю та безпосередня взаємодія з правоохоронними органами;

12) розробка стандартів проведення контрольно-ревізійних заходів і експертно-аналітичної діяльності та їх уніфікація;

13) створення та ведення єдиної електронної інформаційної бази державного фінансового контролю;

14) співробітництво з контрольними органами іноземних держав та міжнародними організаціями [5, ст. 8].

Враховуючи вищенаведене, можна вважати, що функції Рахункової палати України як органу фінансового контролю – це основні напрями діяльності цього органу, що виражають його роль і значення в державі.

Таким чином, з огляду на значення Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю та важливість функцій, покладених на цей орган, безумовно, такий орган може вико-

нувати покладені на нього функції об'єктивно й ефективно, якщо він незалежний від організації, які перевіряє, і захищений від стороннього впливу.

Отже, державний фінансовий контроль полягає в перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [4, ст. 3].

Висновки. На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та контролю у фінансовій сфері в роботі зроблений висновок: Рахункова палата України має вирішальне та ключове значення серед інших суб'єктів державного контролю в Україні. Також варто зазначити, нині напрацьована значна кількість законопроектів, які пропонують тим чи іншим шляхом реформувати систему державного фінансового контролю.

Основні засади та механізми державного регулювання та контролю у фінансовій сфері в Україні потребують подальшого дослідження з огляду на вивчення позитивного досвіду щодо розбудови сучасної держави.

Нашій молодій державі необхідні не лише нові законопроекти, але й нові підходи до розуміння важливості та ефективності управлінського контролю з боку держави. Кожен із нас має зрозуміти та усвідомити, що саме від наших рішень залежить подальший розвиток нашої країни. Ми несемо відповідальність за те, в якому напрямі буде розвиватись наша країна, наскільки ефективними будуть всі економічні реформи, адже прозорість витрачання державних фінансів та додатковий контроль із боку громадськості сприятимуть дотриманню законності та підвищенню фінансової відповідальності в країні.

Список літератури:

1. Гриценко О.І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку. Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. С. 138.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. Ст. 97.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-13>
5. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
6. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
7. Шевчук О.А. Детермінанти організації державного фінансового контролю. *Вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1. С. 54–64.

Misiukevych L.O. MAIN PRINCIPLES OF IMPLEMENTING THE CONTROL FUNCTIONS OF THE ACCOUNTING CHAMBER IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE

The role and powers of supreme audit state authority – the Accounting Chamber of Ukraine are studied in the article. One of the most important condition for effective functioning of the state and bodies that embody it, is the implementation of the whole set of inherent control functions, which are interconnected and form a single integrated system. The state must perform several major functions for its effective functioning. This is, first of all, filling the budget, as well as timely and full control over the spending of budgetary funds.

The recent reforms in Ukraine indicate about efforts to streamline relations between the branches of state power. For this purpose it is necessary to develop mechanisms of state regulation and control in the financial sphere in Ukraine. Recently, in the science of public administration much attention is paid to activity of the Parliament of Ukraine. The legislative work of the parliament, the status of the people's deputies of Ukraine and the interaction of branches of state power are actively investigated. At the same time, a number of issues concerning the control powers of the Parliament of Ukraine remain debatable. The activity of the state in realization of its functions necessitates the need to establish an appropriate system of supervisory bodies.

The Accounting Chamber of Ukraine is one of the youngest senior controlling audit institutions in the world. This body is designed to protect the interests of the state and its citizens through the protection of its economic interests. Therefore in this case the questions of professional management of the country's financial resources and hence effective financial control arise. Such independent external state financial control is carried out by the Accounting Chamber of Ukraine.

The scientific article reveals the importance of timely and effective control of spending budget funds by the state in the volatile market economy and reforms currently underway in the financial sector.

The issues of public funds control have been studied and analyzed by various scientists as well as social and public organizations. Currently, more effective mechanisms and methods of appropriate state control are being developed.

The article analyzes recent studies of national and foreign authors on the problems of state control. A comparative analysis of certain concepts is also made.

The scientific article analyzes the basic principles of the control functions of the state through its main audit body – the Accounting Chamber of Ukraine. It is also concluded about the important role of effective and quality control and audit of budget finances.

The article offers recommendations for improving the control functions of the state to improve efficiency of the Accounting Chamber of Ukraine through the introduction and implementation of proper economic reforms.

Key words: *state financial control, state control over implementation of decisions, budgetary funds, controlling functions of the state, Accounting Chamber of Ukraine.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:504.06

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/03>

Буканов Г.М.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано світовий досвід (зокрема, країни Європейського Союзу, США і Японії) формування і реалізації державної екологічної політики. Критеріями аналізу світового досвіду реалізації екологічної політики виступили: повнота і досконалість екологічного законодавства; організаційно-інституціональна структура державного управління в екологічній сфері; ступінь децентралізації державного управління в екологічній сфері; інструменти реалізації екологічної політики; участь громадськості і неурядових організацій у вирішенні екологічних проблем. Основними особливостями державного управління в екологічній сфері в країнах Європейського Союзу визначено такі: адаптація національних екологічних законодавств до спільних нормативно-правових актів і їх імплементація; високий рівень децентралізації державного управління, де центральні органи виконують переважно управлінські і координаційні функції, а регіональні – власне виконавчі функції щодо реалізації екологічної політики; провідна роль превентивних (запобіжних) дій, що передбачає спрямування діяльності на профілактику забруднення або унеможливлення іншого збитку навколишньому природному середовищу, що відповідає принципу «забруднювач платить»; високий рівень участі інституцій громадянського суспільства у формуванні і реалізації екологічної політики. Визначено, що державна соціально орієнтована екологічна політика США ґрунтується на низці принципів, а саме: «рівновага витрат і прибутку в механізмі екологічного регулювання», тобто витрати на будь-які заходи не мають перевищувати одержувані переваги і блага; «активізація основних ринкових механізмів», тобто активізація здорової конкуренції екологічного бізнесу; «децентралізація державного регулювання», тобто переклад основної екологічної відповідальності на уряди штатів, місцеві та муніципальні органи. Специфіка державного управління у сфері екологічної політики Японії полягає в ефективному поєднанні адміністративних інструментів управління, заснованих на національних традиціях, економічних, де фінансові та інші витрати за забруднення покладено повністю на фірми-забруднювачі.

Ключові слова: екологічна політика, екологічна безпека, державне управління, адміністративні й економічні інструменти державного управління, децентралізація державного управління у сфері екологічної політики.

Постановка проблеми. Нині в багатьох країнах світу щодо розв'язання проблем державного регулювання забезпечення екологічної безпеки і реалізації екологічної політики нагромаджено значний досвід, а саме: створено ефективні організаційні структури і дієвий механізм правового регулювання реалізації екологічної політики та раціонального використання природних ресурсів, а їх досвід буде корисним у процесі розробки і реалізації національної екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні, визначенню ролі держави в забезпеченні необхідного рівня екологічної безпеки, аналізу світового досвіду регулювання у сфері екології присвячено роботи відомих науковців та фахівців, таких як: В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Кучеренко, О. Лазор, С. Лісовський, Н. Малиш, Г. Марушевський, Л. Мельник,

О. Мордвінов, О. Мягченко, В. Потапенко, Ю. Саталкін, Л.Стасюк, О. Труш, Є. Хлобистов, Н. Хумарова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. Проте доцільним є дослідження і порівняльний аналіз різних моделей регулювання у сфері екологічної політики.

Постановка завдання. Мета статті полягає в поданні порівняльного аналізу досвіду деяких світових країн у формуванні і реалізації екологічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою державного управління в екологічній сфері є розроблення і реалізація державної екологічної політики. Аналіз зарубіжної і вітчизняної літератури щодо реалізації державної екологічної політики свідчить про відсутність консенсусу в різних авторів стосовно конкретного змісту і форм реалізації державної екологічної політики, що призводить до певних незручностей у роботі науковців та службовців, які використовують цю термінологію. Так, М. Андрієнко і В. Шако визначають екологічну політику як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [1]. З іншого боку, Ю. Боковикова і Н. Коваль вважають, що державна екологічна політика – це, насамперед, «система законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни» [2, с. 7].

В українському законодавстві державна екологічна політика визначається як «система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України та забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи» [9, с. 12], а в прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану навколишнього середовища шля-

хом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [6].

Формування державної екологічної політики – важливий напрям діяльності держави, тому варто враховувати не тільки специфіку державного регулювання екологічної сфери на національному рівні, але й досвід провідних світових держав. Спробуємо здійснити порівняльний аналіз досвіду деяких країн у формуванні і реалізації екологічної політики.

Критеріями аналізу світового досвіду реалізації екологічної політики (деякі країни Європейського Союзу, США, Японія) можуть, на нашу думку, виступити: 1) повнота і досконалість екологічного законодавства; 2) організаційно-інституціональна структура державного управління в екологічній сфері; 3) ступінь децентралізації державного управління в екологічній сфері; 4) інструменти реалізації екологічної політики; 5) участь громадськості і неурядових організацій у вирішенні екологічних проблем.

Так, до основних напрямів нормативно-правового регулювання ЄС в екологічній сфері належать: екологічна стандартизація; оцінка впливу на навколишнє природне середовище; збирання й оброблення екологічної інформації; моніторинг навколишнього природного середовища; екологічна сертифікація; екологічний менеджмент і екологічний аудит; розвиток механізму фінансування; захист екологічних прав. Разом із законодавчим забезпеченням ЄС впровадив низку інструментів охорони довкілля [4, с. 161]: 1) *LIFE* – фінансовий інструмент екологічного захисту, спрямований на сприяння розвитку, впровадження й оновлення екологічної політики та законодавства ЄС; 2) угоди про охорону довкілля; 3) екологічні мита та податки; 4) Програма підтримки неурядових організацій, що діють у галузі охорони довкілля; 5) Європейське Агентство з питань довкілля (ЄАД) – забезпечення осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, а також громадськості надійною та достовірною інформацією про стан довкілля; 6) екомаркування продукції; 7) Система екологічного менеджменту та екологічного аудиту ЄС (*EMAS*); 8) оцінка впливу на навколишнє середовище; 9) Європейський реєстр викидів та перенесення забруднювальних речовин (*PRTR*).

Європейський досвід демонструє також широкий арсенал інструментів участі неурядових організацій (локального та регіонального рівня як окремих організацій, так і їх мереж) у регулюванні захисту довкілля в ЄС, що виконують функції освіти, консалтингу і громадського контролю.

Загалом, як зазначають О. Веклич та В. Бугас, в економічно розвинутих країнах ЄС у галузі охорони навколишнього природного середовища і природокористування є економічний механізм, який поєднує дві великі групи регуляторів екологічної поведінки суб'єктів господарювання. Перша група спрямована на примушення забруднювачів довкілля обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. Друга група регуляторів, яка активізує природоохоронну діяльність товаровиробників, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього природного середовища [3, с. 49–57].

Розглянемо особливості екологічної політики в деяких європейських країнах.

Лідером серед країн ЄС щодо регулювання в екологічній сфері вважається Німеччина. До специфіки державного управління у сфері екологічної політики можна зарахувати таке. По-перше, нормативно-правова основа державного регулювання в Німеччині містить численні законодавчі акти й правові положення, а в Конституції Німеччини охорона природи оголошується основною турботою держави і всього суспільства, в інтересах добробуту громадян держава і соціум дбають про охорону природи (утримання в належному стані води і повітря, охорона флори і фауни, природних красот країни мають забезпечуватися компетентними органами і є, крім цього, обов'язком кожного громадянина) [5, с. 59]. По-друге, регулювання екологічною сферою зосереджено на рівні федеральних земель і місцевих органів влади: на рівні земель регулювання екологічною безпекою організовано по-різному, що зумовлено різним розміром і структурою земель, але це не впливає на їх функції, а на рівні урядів найвищим органом в організаційній ієрархії всі землі мають у своєму розпорядженні власне екологічне міністерство [12]. На федеральному рівні управлінням у сфері охорони навколишнього середовища займається утворене в 1986 р. Міністерство з охорони навколишнього середовища, захисту природи та радіаційної безпеки, яке наділене в основному управлінськими функціями (планування і комунікація екологічної політики, підготовка законів і норм з управління).

Порівняно з Німеччиною, в інших країнах Європейського Союзу встановлено більш лібе-

ральне правове регулювання в екологічній сфері. Так, екологічне законодавство Великобританії складається з низки законів і підзаконних актів, що врегульовують певні види антропогенного впливу на навколишнє природне середовище. У країні склалася система державних органів щодо регулювання екологічної безпеки на чолі з Міністерством навколишнього природного середовища, що виконує здебільшого координуючу функцію. З 1970 р. розпочала свою роботу Комісія з управління екологічною безпекою, яка має статус незалежної неурядової організації [12].

У 1992 р. у Великобританії був запроваджений національний стандарт BS-7750 (*British standard environmental management system*) – перший європейський стандарт з екологічного менеджменту, який став використовуватися й в інших країнах Європи (Швеція, Норвегія та ін.) як національний стандарт. Його було взято за основу для розробки рекомендацій Європейського Співтовариства з екологічного менеджменту і екологічного аудиту. Ці правила, прийняті Радою ЄЕС в 1993 р. (*EMAS*), стали основою системи державного регулювання процесами охорони навколишнього середовища. Системи управління, створені відповідно до правил EMAS, містять конкретні вимоги до технологій, що використовуються. Найважливішою в цих правилах є вимога постійного вдосконалення заходів щодо охорони навколишнього середовища, широке інформування світової громадськості і всіх зацікавлених сторін про діяльність підприємства, вироблену ними продукцію, природоохоронні заходи, щорічні публікації про діяльність підприємства [10].

З початку 60-х рр. ХХ ст. активну екологічну політику в галузі регулювання екологічної безпеки проводять Нідерланди. У країні був прийнятий «Меморандум пріоритетів щодо навколишнього середовища» та «Плани національної політики у галузі навколишнього середовища». Країна взяла за основу можливість співіснування економічного зростання і поліпшення якості навколишнього природного середовища. Реалізація адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки здійснюється на центральному й муніципальних рівнях. Загальною координацією екологічних питань займається Міністерство житла, просторового планування навколишнього природного середовища, що є відповідальним за розробку виконання планів національної політики у цій галузі, управління екологічною безпекою і щорічних Національних екологічних програм [4, с. 146–147]. Загалом у Нідерландах прийнята

всебічна та ефективна програма державної екологічної політики. Міністерство екології дійшло висновку, що для успішного виконання програми необхідно заручитися підтримкою приватного сектора, екологічних і громадських організацій.

У Норвегії особливу роль у реалізації екологічної політики відіграють муніципальні органи влади. Законодавство в галузі регулювання екологічної безпеки спрямоване безпосередньо на джерело скидань, а обсяги регулюються дозволом на скидання. У Норвегії саме промисловість відповідає за дотримання нормативів щодо гарантування екологічної безпеки. Система державного контролю ґрунтується на інспектуванні й системному аудиті. Активно діє Норвезький урядовий екологічний фонд, що підтримує екологічно безпечні технології [12].

Польща дотримується основного пріоритету екологічної політики, загально визнаного для всіх країн ЄС – недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості. Втілюється це використанням так званих «найкращих доступних технологій» (*Best Available Technology* (BAT), тобто застосування таких методів виробництва, які на сучасному рівні науково-технічних знань надають змогу гарантувати якомога вищу екологічну безпеку). BAT був запроваджений у 1984 р. директивою 84/360 ЄЕС для боротьби з промисловими забрудненнями атмосферного повітря.

До ринкових регуляторів природокористування, які використовуються в Польщі, належать: 1) екологічний податок, що спрямований на підвищення конкурентоспроможності екологічно безпечних підприємств; 2) податкові пільги і субсидії спрямовані на стимулювання більш активного застосування сучасних науково-технічних досягнень, які підвищують «екологізацію» виробництва; 3) пільгові позики, мета яких – фінансова підтримка підприємств, які запроваджують ресурсозбережливі та природоохоронні технології; 4) платежі за забруднення довкілля відповідно до принципу екологічної політики ЄС «забруднювач платить»; 5) реформа ціноутворення полягає в тому, що завдяки диференціації цін на екологічно забруднену та екологічно чисту продукцію можна досягти позитивних результатів у зменшенні забруднення довкілля [7, с. 154]. Отже, у Польщі сформувалася ефективна система економічних інструментів екологічної політики, яка вже стала надійним фундаментом для захисту довкілля та раціонального природокористуванням.

Таким чином, основними особливостями державного управління в країнах Європейського

Союзу можна визначити такі: 1) адаптація національних екологічних законодавств до спільних нормативно-правових актів і їх імплементація; 2) високий рівень децентралізації державного управління, де центральні органи виконують переважно управлінські і координаційні функції, а регіональні – власне виконавчі функції щодо реалізації екологічної політики; 3) провідна роль превентивних (запобіжних) дій, що передбачає спрямування діяльності на профілактику забруднення або унеможливлення іншого збитку навколишньому природному середовищу, що відповідає принципу «забруднювач платить» (істотно підсилений у 2004 р. Директивою 2004/35/ЄС про цивільну відповідальність за забруднення довкілля); 4) високий рівень участі інституцій громадянського суспільства у формуванні і реалізації екологічної політики.

Досить вдалим прикладом є регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування у Сполучених Штатах Америки, де з кінця 60-х рр. ХХ ст. забруднення навколишнього природного середовища стало однією з основних проблем. У 70-ті рр. були запроваджені стандарти якості навколишнього природного середовища. Цільові заходи з охорони довкілля тут визначає федеральне Агентство з охорони природи, а кожен штат окремо пропонує конкретні заходи щодо їх реалізації, пов'язуючи їх із планами розвитку галузей. Ефективним засобом контролю за викидами є запровадження Агентством з охорони навколишнього середовища у США «дозволів» на допустиму кількість забруднювальних речовин, який є меншим, аніж встановлений для них ліміт на продаж своїх прав іншим фірмам [11, с. 44]. Таким чином, у США створився ринок прав на забруднення навколишнього природного середовища, в результаті діяльності якого екологічна ситуація в країні була значно поліпшена.

У США приватно-промисловий капітал отримує різноманітну допомогу для охорони довкілля. Особливе місце в цій допомозі посідають державні субсидії. Поряд із прямим субсидуванням промисловості у США широко використовується непряме субсидування: субсидії, що надаються муніципалітетом, використовуються на будівництво очисних споруд та переробку промислових відходів. Отримання субсидій певною мірою заохочує подальше інвестування, веде до збільшення поточних витрат американських корпорацій на охорону довкілля [12]. Таке субсидювання здійснюється через формування певних екоррахунків

в інвестиційних банках, джерелами яких є плата за забруднення навколишнього середовища і за використання природних ресурсів, разові бюджетні внески і кошти від приватизації державного майна та інші.

Практику США часто називають «примусовою моделлю», на противагу «переговорній моделі». Примусова модель покладається на такі примусові механізми, як штрафи, покарання, накази щодо обмеження або припинення якоїсь діяльності. Впровадження плати за забруднення приводить до істотного зменшення природоохоронних витрат [13, с. 74]. Важлива перевага платіжної системи полягає в тому, що забруднювач має широкий спектр вибору рішень – забруднювати і платити, зупинити своє виробництво, інвестувати в очисне обладнання, внести зміни у виробничу технологію, в номенклатуру виробництва, змінити місце виробництва.

Отже, державна соціально орієнтована екологічна політика США ґрунтується на низці принципів, а саме: 1) «рівновага витрат і прибутку в механізмі екологічного регулювання», тобто витрати на будь-які заходи не мають перевищувати одержувані переваги і блага; 2) «активізація основних

ринкових механізмів», тобто активізація здорової конкуренції екологічного бізнесу; 3) «децентралізація державного регулювання», тобто переклад основної екологічної відповідальності на уряди штатів, місцеві та муніципальні органи.

Цікавий досвід у сфері державного регулювання у сфері екології належить Японії. По-перше, організаційна структура охорони навколишнього середовища Японії має багато аналогій із природоохоронною структурою в більшості розвинених країн, основними завданнями якої є: розробка і реалізація цільових комплексних програм регулювання природокористування; попередження небажаних екологічних наслідків господарської діяльності; сприяння у підготовці фахівців; інформаційне забезпечення; міжнародне співробітництво в галузі охорони середовища. По-друге, серед адміністративних інструментів управління є введення стандартів якості продукції і навколишнього середовища, екологічна експертиза, угоди між місцевими органами влади й підприємствами про контроль за забрудненням, система арбітражу екологічних конфліктів. По-друге, в Японії діє поширена практика застосування економічних інструментів державного управління у сфері

Таблиця 1

Порівняльний аналіз реалізації екологічної політики в деяких країнах

Країна	Державні органи управління	Рівень децентралізації управління	Провідні інструменти екологічної політики	Рівень участі НУО у вирішенні екологічних проблем
США	Національне агентство з охорони довкілля	Високий	Екологічне субсидювання Екологічний аудит Платіжна система	Високий, незалежний від держави і бізнес-структур
Німеччина	Міністерство з охорони навколишнього середовища, захисту природи та радіаційної безпеки	Високий	Економічні інструменти екологічної політики ЄС	Високий, за підтримкою держави
Велика Британія	Міністерство навколишнього природного середовища	Високий	Стандарти екологічного менеджменту	Високий, незалежний від держави і бізнес-структур
Нідерланди	Міністерство житла, просторового планування навколишнього природного середовища	Середній	Економічні інструменти екологічної політики ЄС	Високий, за підтримкою держави
Норвегія	Міністерство навколишнього природного середовища	Високий	Економічні інструменти екологічної політики ЄС Відповідальність бізнесу і промисловості	Високий, за підтримкою держави
Польща	Міністерство навколишнього природного середовища	Середній	Економічні інструменти екологічної політики ЄС	Середній
Японія	Міністерство екології	Середній	Стандарти якості продукції Екологічна експертиза Система арбітражу екологічних конфліктів	Середній

реалізації екологічної політики. Наприклад, фінансові та інші витрати за забруднення покладено повністю на фірми-забруднювачі [8]; є практика «добровільних угод» між екологічними інспекторами та природокористувачами, що впливають на стан довкілля, що передбачає проведення перемовин між природокористувачами і тими, хто регулює їх вплив на довкілля, перед наданням дозволу на природокористування [12]. Таким чином, на противагу багатьом країнам, Японія не вважає неминучою суперечність між екологічним регулюванням та економічним зростанням і використовує еколого-технологічний підхід до забезпечення екологічно безпечного розвитку, так званий «порятунок за допомогою науки», що активно фінансується державою.

Отже, розгляд світового досвіду формування і реалізації екологічної політики дає змогу узагальнити його результати, представлені в таблиці 1.

Висновки. Проаналізовано світовий досвід реалізації екологічної політики, на основі якого

можна зробити такі висновки: по-перше, майже у всіх країнах є центральний орган державного управління охороною природного навколишнього середовища, представлений на рівні міністерств або національних чи федеральних агентств; по-друге, варто зазначити високий рівень децентралізації управління у сфері екології – передачу повноважень на рівень, федеративних утворень, муніципалітетів, територіальних громад; по-третє, особливе значення має застосування економічних інструментів реалізації екологічної політики (фінансові, податкові, штрафні тощо); по-четверте, рівень участі НУО у вирішенні екологічних проблем є високим.

Перспективним напрямом подальших досліджень є визначення умов інкорпорації ефективних нормативно-правових, економічних та управлінських механізмів реалізації екологічної політики провідних країн світу (зокрема Європейського Союзу) в систему управління екологічною сферою в Україні.

Список літератури:

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
2. Боковинова Ю.В., Коваль Н.В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4(63). С. 34–42.
3. Веклич О.О., Бугас В.В. Потрібен євроремонт економічного механізму екологічного регулювання. *Вісник НАН України*. 2006. № 3. С. 49–57.
4. Гулич О.І. Регулювання екологічної безпеки регіону: європейський досвід. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 3. С. 145–152.
5. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
6. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk> (дата звернення: 04.01.2020).
7. Кернична А.Є. Досвід зарубіжних країн щодо вдосконалення механізмів державного управління в екологічній сфері у контексті євроінтеграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 24. С. 152–156.
8. Передборський В.А. Економічна безпека держави : монографія. Київ : Кондор, 2003. 391 с.
9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page> (дата звернення: 29.12.2019).
10. Серов Г.П. Экологический аудит : Учеб.-практ. пособие. Москва : Экзамен, 2000. 78 с.
11. Тустановська І.В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 1998. 180 с.
12. Фесянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fesyaynov.pdf> (дата звернення: 04.01.2020).
13. Черевко Г.В., Яцків М.І. Економіка природокористування : навч. посібник. Львів : Світ, 1995. 208 с.

Bukanov G.M. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION

The article analyzes the world experience (in particular, the countries of the European Union, USA and Japan) in the formulation and implementation of state environmental policy. The criteria for analyzing the global experience in implementing environmental policy were: completeness and perfection of environmental

legislation; organizational and institutional structure of public administration in the environmental sphere; the degree of decentralization of public administration in the environmental sphere; tools for implementation of environmental policy; participation of the public and non-governmental organizations in solving environmental problems. The main features of public administration in the environmental sphere in the countries of the European Union can be determined: adaptation of national environmental legislation to common regulatory legal acts and their implementation; a high level of decentralization of public administration, where central bodies perform predominantly managerial and coordinating functions, and regional ones, in fact, have executive functions related to the implementation of environmental policy; the leading role of preventive (preventive) actions, that involves directing activities to prevent pollution or prevent other damage to the environment, which complies with the polluter pays principle; high level of participation of civil society institutions in the formulation and implementation of environmental policy.

It is determined that the US socially-oriented environmental policy is based on a number of principles, namely: “cost-benefit balance in the mechanism of environmental regulation”, the costs of any measures should not exceed the benefits and benefits obtained, “activation of the main market mechanisms”, that is, the promotion of healthy competition for eco-businesses; the “decentralization of state regulation”, that is, the transfer of basic environmental responsibility to state governments, local and municipal authorities.

The specificity of public administration in Japan's environmental policy is to effectively combine administrative management tools based on national traditions, economic ones, where the financial and other costs of pollution are entirely borne by polluting firms.

Key words: *environmental policy, environmental security, public administration, administrative and economic instruments of public administration, decentralization of public administration in the field of environmental policy.*

Бунчук М.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано наукові дослідження та документи, що заклали основи для створення концептуально-правових засад формування комплексного механізму державної антитерористичної політики як збалансованого поєднання дієвих механізмів здійснення широкого спектру відповідних державно-управлінських заходів у сфері національної безпеки.

Сформульовано пріоритетні державні завдання щодо формування комплексного механізму державної антитерористичної політики.

Встановлено, що державна антитерористична політика побудована на системі взаємодії суб'єктів протидії тероризму, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпеченні системи контролю за виконанням чинного законодавства.

Доведено, що послідовна реалізація державної антитерористичної політики за допомогою комплексного механізму державного управління у сфері протидії тероризму відповідає основним цілям Стратегії національної безпеки України.

Досліджено політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційний, мотиваційний тощо механізми як елементи комплексного механізму державного управління у сфері протидії тероризму.

Виявлено, що з огляду на конституційні засади, комплексний механізм державної антитерористичної політики поєднує усі механізми цієї політики та має головну, керівну і виконавчу складові частини, які виокремлюються у сфері відповідальності.

Подано авторське визначення поняття «комплексний механізм державної антитерористичної політики», суть якого полягає в організованій сукупності різноманітних механізмів державного управління, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

З'ясовано, що ефективність запропонованого комплексного механізму державної антитерористичної політики залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, організаційного мотиваційного та саме фінансово-економічного, аналізу якого будуть присвячені подальші наукові розвідки автора.

Ключові слова: антитерористична політика, державне управління, комплексний механізм, національна безпека, тероризм.

Постановка проблеми. У сучасному інтегрованому світі міжнародний тероризм, зумовлений уявленнями про національну безпеку як сферу державної політики, що виходить за межі державних кордонів і набуває міжнародного характеру, становить серйозну загрозу для будь-якої країни, у тому числі і для України. Антитерористична політика в Україні тісно пов'язана з розвитком глобалізаційних і регіональних процесів сучасності щодо визначення загроз глобального характеру. Протидія таким загрозам є важливою науковою і практичною проблемою для нашої країни, що потребує вирішення, зокрема у зв'язку з військовими подіями на сході України та анексією Криму.

Отже, дослідження механізмів державної антитерористичної політики потребує вивчення наукових поглядів у контексті:

– створення та ефективного впровадження комплексного механізму як збалансованого поєднання дієвих механізмів здійснення широкого спектру відповідних державно-управлінських заходів у сфері національної безпеки;

– чіткого визначення пріоритетних державних завдань для відповідних суб'єктів у сфері протидії тероризму;

– покращення координації в управлінні організаційними структурами та забезпеченні системи контролю за виконанням чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на неухильно зростаючу кількість міжнародних документів про боротьбу з тероризмом, включаючи відомі міжнародні конвенції та протоколи, в цій області є концептуальна прогалина – невизначеність універсального загально-

наного визначення тероризму, без чого вкрай важко ефективно протистояти цьому явищу, зокрема сформувавши універсальний комплексний механізм протидії як на державному, так і на міжнародному рівнях.

Дослідженням інституційних і правових засад антитерористичної діяльності, сутності сучасного тероризму та проблем його подолання присвячені наукові роботи таких вітчизняних та закордонних авторів: В. Антипенко, Дж. Баллок, С. Беседа, Ю. Джин, Е. Дюжиков, Л. Елбакідзе, В. Крутов, Ю. Латов, Б. Ломборг, Ф. Пурпура, Д. Рязанов, Т. Сендлер, Ю. Сплетухов, Г. Хаддоу, А. Юхно та ін.

Вони висвітлюють характерні риси тероризму як одного з найскладніших соціальних, політичних та правових явищ сучасності, його цілі, завдання та об'єкти терористичної діяльності, типологізацію тероризму, а також ознаки та класифікацію його суб'єктів. Дослідники тероризму розглядають проблеми протидії різним формам тероризму та шляхів їх вирішення за допомогою криміналістичних методів та засобів, з урахуванням міжнародно-правових норм та практичного досвіду національних, регіональних, міжнародних структур та суб'єктів боротьби з міжнародним тероризмом. Разом із цим комплексних та узгоджених досліджень процедур, інструментів та саме механізмів державної антитерористичної політики не вистачає.

Постановка завдання. Метою статті є визначення концептуально-правових засад формування комплексного механізму державної антитерористичної політики як складника національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Механізм державної політики можна розглядати в широкому і вузькому значенні. У першому випадку, державна політика формується і реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо, у другому – формування і реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який містить набір окремих механізмів, що дає змогу реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [13, с. 432].

Базовим елементом терміна «механізми державної політики» є поняття самого механізму. Механізми бувають різними за конструкцією і призначенням, становлять основу більшості машин, приладів та пристроїв.

Термін «механізм» використовується в різних сферах життєдіяльності досить часто. Враховуючи це, не можна не погодитися з висловлюванням французького вченого А. Кульмана, який наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які, на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію [10, с. 13–14]. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але на сучасному етапі розвитку науки державного управління немає загальноприйнятого поняття «механізм державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення.

Так, автори «Енциклопедичного словника з державного управління» визначають механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [5, с. 421].

Такої ж думки дотримуються В.Д. Бакуменко, В.М. Князева та інші автори «Словника-довідника з державного управління», які зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. [4, с. 116–117].

На думку Н. Нижник та О. Машкова, механізм управління – це:

– складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта;

– категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та інші зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [11, с. 37]. За визначенням Г. Одінцової, механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на загальних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [3, с. 63].

М. Круглов стверджує, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, комплексний механізм державного управління має являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [9, с. 111].

З огляду на це можна стверджувати, що механізм державної політики має бути спрямованим на досягнення конкретних цілей (розв'язання соціальних суперечностей) шляхом впливу на конкретні фактори (елементи управління та їхні зв'язки). А цей вплив, своєю чергою, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів. Тобто, як зазначає у своїх роботах С. Краснопорова, механізм управління має формуватися щоразу, коли приймається управлінське рішення шляхом узгодження всіх його елементів [8, с. 9]. Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе кілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з економічного, мотиваційного, організаційного, політичного та правового механізмів [12, с. 5].

Своєю чергою, О. Коротич відокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [7, с. 43].

Автори «Енциклопедичного словника з державного управління» також надають класифікацію механізмів державного управління за певними критеріями. Так, залежно від сфери або об'єкта управління механізми державного управління поділяються на матеріальні, фінансові, організаційні, соціальні, нормативно-правові, соціально-психологічні та людські.

За ступенем регламентації визначено механізми контролю та стимулювання.

Наступним критерієм класифікації зазначено тип об'єкта управління: індивід, організація або саоменеджмент [5, с. 424].

Проведений аналіз різних поглядів учених на поняття та зміст категорії механізму управління та механізму державного управління дає змогу визначити характерні риси механізму державної політики. Ними є комплексність і сукупність низки елементів, серед яких базовими, очевидно, є політичний, правовий, фінансово-економічний, організаційний та мотиваційний елементи. Вважаємо, що вони характерні і для комплексного механізму державної антитерористичної політики.

Головною умовою формування та реалізації державної антитерористичної політики є створення адекватної нормативно-правової бази. Складність правового забезпечення боротьби з терористичною загрозою полягає в тому, що сучасний тероризм перетворився на прибутковий бізнес. Розпочата в Україні правова реформа в умовах переходу суспільства на засади демократизації поставила перед органами державної влади питання боротьби з організованою злочинністю, корупцією, що, своєю чергою, дало змогу створити реальну базу протистояння терористичним загрозам.

Загалом ця проблематика вимагає особливої уваги науковців в аспекті опрацювання питань координації діяльності всіх владних структур, до компетенції яких належить протистояння терористичним загрозам на національному рівні, створення в суспільстві умов для консолідації громадськості щодо розв'язання тих проблем сучасного суспільства, наявність яких може спричинити прояви тероризму [1, с. 54].

Впровадження державної антитерористичної політики в Україні передбачає здійснення комплексу заходів на кількох рівнях:

- законодавча і виконавча влада (з розроблення нормативно-правових актів і їх виконання органами влади й управління);

- суспільство та окремі громадяни України (в рамках реалізації власних прав і свобод, які впливатимуть на діяльність органів влади щодо протидії тероризму, а також через різні суспільні інститути – на політичні, соціально-економічні та інші фактори, що детермінують терористичні прояви – в напрямі їх попередження, мінімізації й нейтралізації).

Комплексний механізм державної політики має головну, керівну і виконавчу складові частини. Головною тут є Верховна Рада України, керівною – Президент України, який діє через Раду національної безпеки і оборони (РНБО) України, виконавчою – Кабінет Міністрів України. З огляду на конституційні засади відокремлюються сфери відповідальності кожної з названих складових частин. Усі елементи механізму державної політики в зазначеній сфері тісно взаємопов'язані й доповнюють одна одну [2, с. 62–63].

З метою з'ясування сутності комплексного механізму державної антитерористичної політики у цій класифікації цікавлять, перш за все, конкретні механізми державного управління. За визначенням О. Коротич, кожен конкретний державний механізм управління є сукупністю взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється

практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх поділяють на адміністративні, правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні механізми управління [17, с. 246].

Отже, можна стверджувати, що основними складниками комплексного механізму державної антитерористичної політики є політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, соціальний та інші механізми, які взаємодіють між собою заради досягнення цілей державної політики.

Політичний механізм, який формує основи державної антитерористичної політики, обґрунтовує вибір пріоритетних напрямів її подальшого розвитку і реалізації, тобто це система організаційно оформлених цінностей, традицій, процедур, правил, зразків формування й функціонування вищих і центральних органів виконавчої влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), прийняття й здійснення найважливіших політичних і адміністративних рішень у сфері протидії тероризму, а також здійснення зовнішнього контролю за їхнім виконанням.

Правовий механізм державної антитерористичної політики спрямований на нормативно-правове забезпечення її здійснення. Основні кроки щодо ефективного використання цього механізму: реформування законодавчо-нормативної бази, яка регламентує державну політику протидії тероризму, поетапне виконання першочергових заходів щодо подолання розвідувально-підривної і диверсійної діяльності, дій, спрямованих на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі і ненависті, сепаратизму і тероризму, визначених у Стратегії національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, а також використання незалежної соціальної експертизи законодавчих та інших нормативно-правових актів, що стосуються державної політики у сфері протидії тероризму.

Інформаційний механізм державної антитерористичної політики забезпечує запровадження новітніх інформаційних технологій та моніторингу основних напрямів державної антитерористичної політики.

Організаційний механізм державної антитерористичної політики містить суб'єкти та об'єкти, відповідає за визначення цілей, завдань, функцій та методів протидії тероризму в Україні, координує ефективне функціонування та взаємозв'язок організаційних структур, що відповідають за формування і реалізацію державної антитерористичної політики, здійснює контроль за їхньою діяльністю та фіксує результати функціонування.

Важливу роль відіграє мотиваційний механізм державної антитерористичної політики, до складу якого входять матеріальні стимули, форми нематеріальних стимулів, заходи, спрямовані на усунення напруги і конфліктів.

В основі фінансово-економічного механізму державної антитерористичної політики лежить фінансово-економічне стимулювання розвитку відповідної державної політики.

Отже, можна стверджувати, що Комплексний механізм державної антитерористичної політики має головну, керівну і виконавчу складові частини, що з огляду на конституційні засади відокремлюються у сфері відповідальності, та поєднує усі елементи, а саме політичний, правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційний тощо механізми цієї політики, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

Висновки. Послідовна реалізація державної антитерористичної політики за допомогою комплексного механізму державного управління відповідає основним цілям Стратегії національної безпеки України. Для успішної реалізації державної антитерористичної політики необхідним є збалансоване поєднання представлених у дослідженні дієвих механізмів здійснення державних заходів.

Ефективність запропонованого комплексного механізму державної антитерористичної політики залежить від чіткого визначення меж функціонування кожного окремо взятого механізму: політичного, правового, інформаційного, організаційного мотиваційного та саме фінансово-економічного, аналізу якого будуть присвячені подальші наукові розвідки автора.

Узагальнюючи вищевикладене, акцентуємо, що суть «комплексного механізму державної антитерористичної політики» полягає в організованій сукупності різноманітних механізмів державного управління, які взаємодіють між собою з метою попередження, запобігання, нейтралізації терористичної діяльності та подолання її наслідків.

Список літератури:

1. Бунчук М.М. Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики проти-дії тероризму : дис. ... к. держ. упр. Київ : НАДУ, 2018. 227 с.
2. Буткевич С.А. Концепция борьбы с терроризмом в Украине. *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2013. № 3. С. 62–67.
3. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. Харків : ХарПІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
4. Державне управління : словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
6. Закон України «Про основи національної безпеки України». *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
7. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. Харків : Вид. ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3(12). 316 с.
8. Краснопорова С.В. Механізм удосконалення регіонального управління у сфері зайнятості населення : автореф. дис. ... к. держ. упр. Харків, 2002. 20 с.
9. Круглов М.М. Стратегическое управление компанией [учебник для вузов]. Москва : Русская деловая литература, 1998. 356.
10. Кульман А. Экономические механизмы : Пер. с франц. / Под общ. ред. Н.И. Хрустальной. Москва : Прогресс, 1993. 192 с.
11. Немчинов В.С. Избр. соч. [Текст]. Москва, 1996. Т. 5. 80 с.
12. Романов І.В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія. Київ : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. 217 с.
13. Товары и услуги. Москва : Экономика, 1990. 263 с.

Bunchuk M.M. FORMATION OF THE COMPREHENSIVE MECHANISM OF STATE ANTITERRORIST POLICY

The article analyzes the scientific researches and documents that laid the foundations for the creation of the conceptual and legal foundations of the formation of a comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy, as a balanced combination of effective mechanisms for implementing a wide range of relevant state-administrative measures in the field of national security.

State priorities for formulating a comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy have been formulated.

It is established that the state anti-terrorist policy is based on the system of interaction of the subjects of counter-terrorism, clear coordination in the management of organizational structures, ensuring the system of control over the implementation of the current legislation.

It is proved that the consistent implementation of the state anti-terrorist policy with the help of a comprehensive mechanism of public administration in the sphere of counter-terrorism corresponds to the main goals of the National Security Strategy of Ukraine.

Political, legal, organizational, financial-economic, information, motivational and other mechanisms as elements of a comprehensive mechanism of public administration in the field of counter-terrorism are investigated.

It is revealed that in view of the constitutional principles, the complex mechanism of the state anti-terrorist policy combines all mechanisms of this policy and has the main, leading and executive components, which are separated in the areas of responsibility.

The author defines the concept of “comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy”, the essence of which is an organized set of various mechanisms of public administration, which interact with each other for the purpose of preventing, preventing, neutralizing terrorist activity and overcoming its consequences.

It is found that the effectiveness of the proposed comprehensive mechanism of state anti-terrorist policy depends on a clear definition of the limits of functioning of each individual mechanism: political, legal, informational, organizational motivational and financial and economic, the analysis of which will be devoted to further scientific intelligence of the author.

Key words: anti-terrorism policy, public administration, comprehensive mechanism, national security, terrorism.

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Шпачук В.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМУ УЗГОДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Популістські політичні рішення, не підкріплені фінансовими ресурсами і належною експертизою наслідків, їх реалізації, призводять до формування дефіциту Державного бюджету. Якщо великий дефіцит не підтверджується даними звітів Державного казначейства про виконання державного бюджету, фахівці знають, що він існує. Це так званий прихований дефіцит бюджету, який проявляється в заборгованості із заробітної плати, відшкодування ПДВ та іншої кредиторської заборгованості тощо. При цьому наявна система, точніше відсутність належної процедури прийняття політичних рішень / вироблення політики та затвердження державних і бюджетних програм на всіх рівнях, призводить до того, що бюджет замість інструменту політики уряду перетворюється на джерело задоволення інтересів різних політичних і олігархічних груп. Замість плану формування і використання фінансових ресурсів забезпечення завдань і функцій держави закон про Державний бюджет виконує функцію «політичного компромісу».

Один зі способів вирішення цих та низки інших проблем – впровадження середньострокового бюджетування, яке не лише даватиме змогу мати якісний, детальний, обґрунтований фінансовий план на середньострокову перспективу, але й буде основою для вироблення державної соціальної та економічної політики. Впровадження середньострокового бюджетного планування має полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню якості та результативності податково-бюджетної політики.

З огляду на це, досліджено підходи до визначення місця й ролі середньострокового бюджетного планування у сфері державного управління бюджетним процесом.

Встановлено, що замість однорічних Основних напрямів бюджетної політики запроваджується середньострокова Бюджетна декларація як документ стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки. Визначено інструменти середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.

Доведено, що відчутні складнощі існують у плануванні місцевих бюджетів на коротко– та середньострокову перспективу.

Визначено, що замість плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій держави Закон «Про бюджет» виконує функцію «політичного компромісу». Доведено, що одним із способів вирішення проблеми є розвиток програмно-цільового методу та запровадження середньострокового планування.

Ключові слова: середньострокове планування, бюджет, державне управління, стратегія, прихований дефіцит.

Постановка проблеми. В Україні податково-бюджетна політика на середньострокову перспективу непередбачувана. Суб'єкти господарювання не знають, які податки платитимуть навіть через рік, суспільство – на які цілі витратитимуться бюджетні кошти та на які державні послуги можна розраховувати.

Така ситуація спостерігається на всіх рівнях бюджетної системи (центральному та місцевих). Внаслідок цього програми затверджуються, але

не фінансуються, розпочинаються, але не закінчуються. Це також не дає змоги сконцентрувати ресурси для ефективного вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави.

Проблема узгодженості та непослідовності державної політики на коротко– та середньострокову перспективу – виклик сьогоденню.

Соціально-економічна політика України має сегментарний характер, узгоджена та значною

мірою залежить від політичної кон'юнктури чинників, що призводить до нестабільності й непередбачуваності бюджетної політики та стану державних фінансів.

Нині ситуація ускладнюється триваючими політичною та економічною кризами, реформою адміністративно-територіального устрою держави і пов'язаним із цим переглядом розподілу повноважень між місцевою та центральною владою. Далі проблема наростатиме, адже формуються умови, за яких на центральному та місцевих рівнях влада може належати різним політичним силам. Відповідно, центральний і місцеві бюджети можуть мати різні та навіть протилежні пріоритети.

За часи незалежності уряд неодноразово робив спроби узгодити та систематизувати соціально-економічну політику держави. Становлення системи середньострокового стратегічного планування відбулося лише за деякими сегментами, а цілісну систему не було вибудовано. Так, після боргової кризи 1998 р. система управління державним боргом почала враховувати середньо- та довгострокову перспективу, що дало змогу знизити рівень державного боргу до економічно безпечного рівня. Інші елементи бюджетної системи та соціально-економічна політика загалом залишилися орієнтованими на короткострокову перспективу.

Важлива причина неузгодженості та непослідовності державної політики в різних сферах економічної та соціальної діяльності – відсутність процедур врахування наявних фінансових, людських ресурсів у виробленні державної політики, а також наслідків управлінських рішень і в коротко-, і в середньостроковій перспективі.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження місця й ролі середньострокового бюджетного планування у сфері державного управління бюджетним процесом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні є кілька нормативно-правових актів, що регулюють процес планування і прогнозування:

- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;
- Постанова КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету»;
- Закон України «Про державні цільові програми»;

– Постанова КМУ «Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три наступні роки».

Наявне законодавство передбачає розробку прогнозу основних бюджетних показників на три роки, наступних за плановим. З огляду на практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни планових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників відразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної і галузевої політики на середньострокову перспективу.

У Бюджетному кодексі України (ст. 38) передбачено подання до Верховної Ради України разом із проектом державного бюджету на наступний рік прогнозу показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на такі три бюджетних періоди [1]. Однак Верховна Рада України не затверджує в обов'язковому порядку бюджет на середньостроковий період. Постановою Кабінету Міністрів України уже три роки поспіль схвалюється прогноз показників Зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на середньострокову перспективу. Цей прогноз жодним чином не пов'язаний із виробленням бюджетної політики на середньострокову перспективу, адже щорічно його показники істотно переглядаються.

Методологічна і нормативно-правова база для середньострокового бюджетного планування і вироблення бюджетної політики на перспективу в Україні взагалі відсутня. Це негативно впливає на стан всієї системи стратегічних і програмних документів із точки зору неврахування фінансових ресурсів у виробленні державної політики.

У результаті відсутності належної системи стратегічних і програмних документів бюджетної програми не узгоджені з пріоритетами розвитку, а процедура визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні не розвинена.

З року в рік в Україні спостерігаються факти непослідовності політики, постійно змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку, часто на протилежні. Прикладів чимало: це і нафтопровід Одеса-Броди, який до цих пір не зрозуміло, для чого побудовано, і введення зон пільгового оподаткування (СЕЗ і ТПП), їх скасування 2006 р. і відкриття аналогів (технопарків) 2006 р. і ін.

Результати прийняття бюджету в парламенті взагалі важко передбачити: парламент не тільки

змінює розподіл бюджетних ресурсів при розгляді бюджету, він радикально змінює запропоновану урядом бюджетну політику, роздуваючи видаткову частку, не пропонуючи реалістичних джерел наповнення бюджету. Для збалансування бюджету вимушено скорочують інші бюджетні програми, які також є важливими для соціально-економічного розвитку.

У цих умовах втрачається зміст впровадження програмно-цільового методу бюджетування – головні розпорядники бюджетних коштів не мотивовані в прагненні переконати Міністерство фінансів України в тому, що їх програма дуже важлива і актуальна для держави. Формується система, де результативніше діяти через парламент, який ухвалить програму, незважаючи на відсутність ресурсів для її реалізації.

Спроби Верховної Ради дублювати функції Міністерства фінансів і, відповідно, недосконалість процедур реалізації податково-бюджетної політики знижує цілісність і системність не тільки її, а й державної соціально-економічної політики загалом.

У результаті в Україні існує багато програм, які не відповідають ані пріоритетам, ані ресурсним можливостям держави, а також програм, які визнані неефективними та закриті. Так, нині в Україні налічується понад 400 державних цільових програм, лівова частка яких не фінансується або фінансується не повною мірою.

Спостерігається постійне недофінансування програм розвитку (ефект від реалізації яких довгостроковий) порівняно з соціальними програмами. Часто спостерігається відсутність наступності в частині завершення державних програм, що ставить під сумнів ефективність витрачання бюджетних коштів у минулі роки. Це призводить до низької і волатильної інвестиційної активності держави, що негативно позначається не тільки на сталості економічного зростання, але і на загальній макроекономічній стабільності.

Можливо, програми, що не фінансуються, дійсно містять щось важливе й цінне для всієї країни. Однак відсутність належної процедури їх затвердження з урахуванням наявності ресурсів, відповідно до стратегічних планів головних розпорядників, узгоджених із пріоритетами загальнодержавної політики, перетворює більшість програм на слова, а гроші, витрачені на ці програми, – на безглузде дійство.

Є складнощі і в плануванні місцевих бюджетів на коротко– і середньострокову перспективу. Відсутня система взаємоузгодження стратегічних

пріоритетів регіонального розвитку один за одним та із загальнодержавними пріоритетами розвитку.

Популістські політичні рішення, не підкріплені фінансовими ресурсами і належною експертизою наслідків їх реалізації, призводять до формування дефіциту Державного бюджету. Якщо великий дефіцит не підтверджується даними звітів Державного казначейства про виконання Державного бюджету, фахівці знають, що він існує. Це так званий прихований дефіцит бюджету. Він проявляється в заборгованості із заробітної плати, відшкодування ПДВ та іншої кредиторської заборгованості. До нього можна зарахувати зобов'язання бюджету, що законодавчо затверджені, але дія яких зупинена законом про Державний бюджет. Безумовно, це зупинення вимушене, адже ресурси на виконання цих зобов'язань відсутні.

Яскравий приклад наслідків таких популістських рішень – дисбаланс пенсійної системи і великий дефіцит Пенсійного фонду України.

Система пенсійного забезпечення в Україні є системою з фіксованими розмірами пенсій. Це означає, що пенсії виплачують громадянам із Пенсійного фонду, а розмір пенсій обчислюють за встановленою формулою залежно від сплачених пенсійних внесків і тривалості трудового стажу. Зазвичай пенсії призначають довічно і фінансують з обов'язкових відрахувань роботодавців і працівників до Пенсійного фонду України. Якщо розмір відрахувань недостатній, Пенсійний фонд України все одно має платити пенсії своєчасно і в належному розмірі. Ухвалення рішень про підвищення розміру пенсій без визначення джерел фінансування, як це було зроблено наприкінці 2004 р., призвело до розбалансування Пенсійного фонду.

Розбалансування потоків пенсійних коштів породжує заборгованість по пенсіях, яку доводиться покривати з державного бюджету. Тобто якщо надходжень від обов'язкових відрахувань до Пенсійного фонду України не вистачає для виплати пенсій, у видатковій частині Державного бюджету включають окрему програму виділення коштів пенсійному фонду на покриття дефіциту.

Точність фінансових планів і системна експертиза управлінських рішень дали б змогу уникнути багатьох фінансових проблем.

Наявна система, точніше відсутність належної процедури прийняття політичних рішень / вироблення політики та затвердження державних і бюджетних програм на всіх рівнях, призводить до того, що бюджет замість інструменту політики уряду перетворюється на джерело задоволення інтересів різних політичних і олігархічних груп.

Замість плану формування і використання фінансових ресурсів забезпечення завдань і функцій держави закон про Державний бюджет виконує функцію «політичного компромісу».

Один із способів вирішення цих проблем – розвиток програмно-цільового методу і впровадження середньострокового бюджетування.

Середньострокове бюджетне планування має стати важливим інструментом управління державними фінансами, який не лише даватиме змогу мати якісний, детальний, обґрунтований фінансовий план на середньострокову перспективу, але й буде основою для вироблення державної соціальної та економічної політики. Впровадження середньострокового бюджетного планування має полегшити бюджетний процес і сприяти підвищенню якості та результативності податково-бюджетної політики. В умовах існування середньострокового бюджетного планування бюджетний процес має починатися з уточнення показників першого року середньострокового плану, який береться за основу для розробки бюджету на наступний рік. Це забезпечить наступність податково-бюджетної політики і гарантуватиме повну реалізацію бюджетних програм, незалежно від бюджетного року. Однак головною цінністю має стати можливість вироблення конкретних і системних пропозицій щодо структурних реформ, запровадження яких дасть змогу досягти певних цільових показників соціально-економічного розвитку.

Такий висновок підтверджується і результатами аналізу зарубіжного досвіду. У більшості країн, зокрема у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно із щорічним бюджетом.

У Великобританії використовується середньострокове бюджетне планування на трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, після чого середньострокове планування бюджету зміщується на наступні два роки. Під час планування і здійснення контролю державних видатків у середньостроковій перспективі дотримуються двох основних правил:

1) уряд може брати позики лише з метою їх інвестування, а не для фінансування поточних витрат;

2) співвідношення чистого державного боргу і ВВП має утримуватись на визначеному законодавчому рівні.

Особливістю середньострокового бюджетування у Великобританії є те, що розпорядники

бюджетних коштів мають право переносити невикористані кошти у планах видатків з одного року на інший [2].

Середньострокове бюджетне планування у Швеції – законодавчо обов'язкове, здійснюється на три роки та є основою для складання щорічного бюджету. Середньострокове бюджетне планування ґрунтується на принципі трирівневого складання фіскального плану.

На першому етапі уряд формує фіскальну політику, встановлюючи цільові макроекономічні показники – обсяги дефіциту або профіциту бюджету у відсотках від ВВП.

Другий етап планування передбачає трансформацію визначених урядом цілей у граничні обсяги видатків. До цього обмеження включають усі видатки з бюджету центрального уряду, за винятком відсотків за державним боргом та пенсійного забезпечення. Обмеження видатків, що складається на три роки, має юридичну силу: закон забороняє в бюджеті поточного року передбачити обсяг видатків, що перевищує встановлені середньостроковим планом ліміти.

На третьому етапі уряд Швеції формує план видатків таким чином, щоб загальна сума видатків була дещо меншою за встановлений граничний обсяг, визначений на другому етапі. Така різниця називається «запасом бюджету» та є важливим елементом бюджетного процесу Швеції. Цей фіскальний простір формується з метою захисту державних фінансів від перевищення запланованого ліміту видатків на випадок непередбачуваних обставин.

З метою складання надійних макроекономічних прогнозів, необхідних для бюджетного планування, створено спеціальний відділ прогнозування. Цей орган незалежний від уряду, тому його прогнози є нейтральними. Основні прогнозні показники – темп зростання ВВП, рівень безробіття, індекс інфляції – утворюють базу для здійснення середньострокового прогнозу надходжень та видатків бюджету.

Такий прогноз проводить міністерство фінансів, не залучаючи будь-яких сторонніх експертів. Міністерство фінансів оновлює прогноз основних показників державного бюджету (доходи, видатки, дефіцит) на регулярній основі 4–6 разів на рік.

Завдяки середньостроковому прогнозуванню Швеція досягла підвищення фіскальної дисципліни в середньостроковому періоді. Уряд почав приділяти більшу увагу фіскальним наслідкам поточних рішень у наступних роках. Крім, того

вдалося 10 ефективно обмежити видатки відповідно до встановлених на середньострокову перспективу лімітів [3].

Середньострокове бюджетне планування у Німеччині здійснюється щороку на три роки наперед і допускає коригування та уточнення наявних запланованих раніше показників. Сучасна система середньострокового планування передбачає прогнозування на п'ять років.

Бюджетний процес у Німеччині в умовах федеративного устрою держави, зумовленого її історичною неоднорідністю, націлений на встановлення жорсткої фінансової дисципліни. В основу фіскальної дисципліни Німеччини з 1969 р. покладено такі принципи:

- федеральна та місцева влада діють спільно, з урахуванням державних інтересів та підтримання загальнодержавної економічної рівноваги;
- процес отримання позик та утворення антициклічних фінансових ресурсів із метою підтримання економічної рівноваги має бути врегульований на законодавчому рівні;
- борг федерального уряду не має перевищувати державних інвестицій, за винятком ситуацій, коли економіка перебуває у глибокій та тривалій депресії.

В основі середньострокового фінансового планування Німеччини лежить обмеження рівня видатків. Керівництво держави запроваджує різні програми, спрямовані на систематичне зменшення обсягів видатків. Усі плани розробляються з урахуванням інтересів федерації та кожної землі [4].

Не залишилось це питання і поза увагою Європейської комісії, яка визначає ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування:

1) покриття середньостроковим планом усіх державних видатків або мінімум видатків центральної влади та сектору соціального забезпечення. Строк планування має становити 3–4 роки, враховуючи поточний рік;

2) обмеження видатків. Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. Вони мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня;

3) адекватне прогнозування доходів. Надходження до бюджетів різних рівнів мають прогнозуватися відповідно до економічної ситуації. Ступінь деталізації прогнозу надходжень має відповідати ступеню деталізації видатків;

4) аналіз відхилень. Усі відхилення від плану мають ретельно вивчатися та пояснюватися.

Варто вивчити як причини похибок у прогнозі, так і поведінку учасників бюджетного процесу, що призвела до виникнення відхилень;

5) складання кількох сценаріїв макроекономічної ситуації. Прогноз макроекономічних показників має передбачати кілька сценаріїв, щоб забезпечити змогу застосовувати різні інструменти фіскального регулювання, якщо ситуація розвиватиметься в рамках певного сценарію;

6) законодавча прив'язка середньострокового планування до бюджету. Чинне законодавство щодо бюджетного процесу має містити офіційно затверджений механізм взаємодії із середньостроковими прогнозами, щоб середньострокове планування справляло реальний вплив на бюджетний процес;

7) ефективний моніторинг та механізми коригування. Макроекономічна ситуація має ретельно контролюватися. У разі виникнення відхилень від плану треба заздалегідь передбачати програму дій, які становитимуть реакцію на ці відхилення [5].

Враховуючи вищевикладене та результати інших досліджень, вважаємо за можливе виділити варіанти впровадження середньострокового бюджетного планування.

Варіант 1: залишити середньостроковий бюджетний план у статусі прогнозу без взаємозв'язку з програмами розвитку на центральному та місцевому рівнях. Практично це означає незмінність політики й орієнтованість на короткотермінові результати. Великих ресурсів цей варіант не потребуватиме. Яскравим прикладом наслідків політики, орієнтованої тільки на короткострокову перспективу, є ситуація з бюджетом наприкінці 2004 р. – початку 2005 р. З одного боку, проведення податкової реформи – зниження ставок податків – в 2004 р. зумовило зменшення відносини доходів бюджету до ВВП. З іншого боку, витрати бюджету неабияк збільшені – спочатку капітального характеру, будівництво, а наприкінці року на виплату суттєвих доплат до пенсій. Це призвело до розбалансування бюджету. Бюджетний дисбаланс спочатку проявився у зростанні дефіциту бюджету, що призвело до розгортання інфляційних процесів.

Державний бюджет 2005 р., прийнятий 23 грудня 2004 р., практично відчував брак коштів (бюджетний дисбаланс) обсягом близько 8% ВВП. Виправити ситуацію вдалося лише в березні 2005 р. завдяки залученню до бюджету значних додаткових ресурсів. Доходи бюджету були збільшені завдяки проведенню радикальних заходів

ліквідації податкових пільг, перекриттю можливостей ухилення від сплати податків, боротьби з контрабандою та використанням тіньових схем в економіці, залученню до бюджету доходів державних підприємств, які раніше не приносили користі державі як власнику. Вимушеним заходом було також скорочення неперіоритетних витрат, якими можна було пожертвувати для проведення соціальних виплат. Допомогло збалансувати бюджет надходження безпрецедентних за обсягом коштів від приватизації ВАТ «Криворіжсталь», що стало можливим завдяки проведенню чесного і прозорого продажу.

Слід зазначити, що високі соціальні виплати і подальше зростання заробітної плати ускладнюють ситуацію.

Незважаючи на це, вже після затвердження бюджету видаткову частину було збільшено, зокрема на потреби сільського господарства та місцевих бюджетів.

Водночас можливостей для повторення 2006 р. чи в майбутньому, аналогічних тим, що вживалися для наповнення бюджету 2005 р., вже немає. Можливості для скорочення неперіоритетних витрат бюджету також дуже незначні, оскільки більшість видатків бюджету має соціальний характер і їх скорочення призведе до «соціального вибуху».

Продовження непередбачуваної і непослідовної політики, що не бере до уваги під час ухвалення законів можливості бюджету і середньострокові наслідки, вже в найближчому майбутньому може призвести до вкрай тяжких наслідків і для економіки, і для населення:

– бюджет остаточно буде «розірвано» і доходів просто не вистачить на виплату всіх соціальних зобов'язань, пенсій і зарплат; намагання хоч якось збалансувати бюджет призведе до зростання дефіциту бюджету з неминучим розгортанням інфляційних процесів, стагнацією економіки і побудовою боргової «піраміди». Стрімке зростання державного боргу і платежів за ними в результаті фінансування дефіцитів державного бюджету призведе до погіршення кредитного рейтингу України, втрати довіри інвесторів і кредиторів і, як наслідок, до можливості невиконання державою боргових зобов'язань (дефолту). Відволікання доходів Державного бюджету на здійснення платежів з обслуговування дедалі більшого державного боргу призведе до соціальної кризи і підірве довіру до влади (політична криза);

– бюджетні програми припинять бути справжніми програмами, спрямованими на досягнення певних цілей, через невизначеність питання їх

ресурсного забезпечення та втрату керованості бюджетними коштами;

– посилюватиметься розшарування регіонів за рівнем розвитку.

Варіант 2: ввести жорсткий середньостроковий бюджетний план (обов'язковість обліку середньострокових показників під час складання бюджету на наступний рік), але без його ув'язки з програмами розвитку на центральному та місцевому рівнях.

Цей варіант вимагає багато роботи і ресурсів на рівні Міністерства фінансів і розпорядників бюджетних коштів. Бюджетна політика може стати передбачуванішою, але це зовсім не гарантує ефективність соціально-економічного розвитку, а також не зможе зберегти від невизначеності і частоті зміни пріоритетів.

Щоб заохотити складання середньострокових бюджетних планів, у процесі розподілу витрат (у тому числі трансфертів місцевим бюджетам), пріоритетність має надаватися тим програмам, для яких є середньострокове бачення перспективного розвитку (реформ) із належним обґрунтуванням бюджетного плану на середньострокову перспективу.

Варіант 3: ввести жорсткий середньостроковий бюджетний план з обов'язковим його взаємозв'язком із програмами розвитку на центральному та місцевому рівнях.

Цей варіант найтриваліший за часом впровадження. Крім фінансових і людських ресурсів, має бути забезпечена відповідна методична підтримка і розвинена здатність до вироблення політики на всіх рівнях. Саме в цьому полягає складність впровадження цього варіанту, хоча він, з точки зору результативності, є кращим.

Щоб реалізувати такий варіант, потрібно забезпечитися від постійної зміни пріоритетів – внести зміни в законодавство і передбачити норму, що зобов'язувала б більшість, яка формує уряд, приймати основні напрями бюджетної політики на період каденції парламенту, які мають формуватися на базі бачення пріоритетів соціально-економічного розвитку на відповідний період. Потребує також вдосконалення система взаємозв'язків (прав і обов'язків) всіх учасників бюджетного процесу.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що середньострокове бюджетне планування у сфері державного управління бюджетним процесом є дієвим механізмом, що сприяє виконанню державних програм, досягненню запланованих пріоритетів та цілей державою.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
2. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід середньострокового планування у бюджетному процесі. *Фінанси України*. 2011. № 8. С. 90–100.
3. Середньострокове бюджетне планування в Швеції. URL: <http://ecofin.org.ua/midter-swedrn> (дата звернення: 29.12.2019).
4. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/sp_germany_en.pdf (дата звернення: 28.12.2019).
5. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/analysis_national_fiscal_frameworks_pfr_2010.pdf. (дата звернення: 28.12.2019).

Hornyk V.H., Shpachuk V.V. WAYS OF IMPLEMENTING THE MEDIUM-TERM BUDGETARY PLANNING AS A MECHANISM FOR THE AGREEMENT OF SOCIO-ECONOMIC AND BUDGETARY POLICIES

Populist political decisions that are not backed by financial resources and the proper examination of the consequences of their implementation lead to the formation of the State budget deficit. If the large deficit is not confirmed by the data of the State Treasury on the execution of the State Budget, experts know that it exists. This is the so-called hidden budget deficit, which is reflected in wage arrears, VAT reimbursement and other accounts payable. At the same time, the existing system, more precisely the lack of a proper procedure for political writing / policy-making and approval of state and budget programs in the ciix pubs, results in the budget becoming a source of satisfaction of interests of different political and oligarchic groups instead of a government policy instrument. Instead of a plan for the formation and use of financial resources to ensure the tasks and functions of the state, the law on the state budget serves as a “political compromise”.

One way to address these and a number of other problems is to introduce medium-term budgeting, which will not only provide a high-quality, detailed, well-founded financial plan for the medium term, but will also form the basis for public social and economic policy-making. The implementation of medium-term budgetary planning should facilitate the budgetary process and help improve the quality and effectiveness of fiscal policy.

Against this background, approaches to determining the place and role of medium-term budgetary planning in the field of public administration of the budgetary process are explored.

It is determined that instead of the one-year Main Budget Policy Guidelines, the Medium-Term Budget Declaration is being introduced as a strategic planning document that defines budget policy for the next three years. Local medium-term planning tools have been installed.

It is proved that significant difficulties exist in the planning of local budgets in the short and medium term.

It is determined that instead of the plan of formation and use of financial resources to ensure the tasks and functions of the state, the Law on the Budget serves as a “political compromise”. One of the ways to solve the problem is to develop a program-targeted method and introduce medium-term planning.

Key words: *medium-term planning, budget, government, strategy, hidden deficit.*

Котляр Л.І.

Дунайський інститут

Національного університету «Одеська морська академія»

ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ЗАСІБ ЗНИЖЕННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ У ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Статтю присвячено вивченню сутності поняття «тайм-менеджменту» як засобу зниження прокрастинації державних службовців, виявленню основних тенденцій. Кожен державний службовець як суб'єкт управління, який прагне якісно виконувати свої обов'язки, постійно працює в умовах дефіциту часу й нервової напруженості. Його професіоналізм виявляється в здатності впоратися з труднощами в плануванні роботи в разі виникнення великої кількості ситуацій, які не мають відкладатися на потім.

Тайм-менеджмент державних службовців є засобом зниження прокрастинації в професійній діяльності. У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність та основні ознаки тайм-менеджменту та прокрастинації. Зокрема у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів.

З'ясовані змістові аспекти вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах, у тому числі в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, що постійно повторюються всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків. У статті були визначені такі складові елементи тайм-менеджменту, як управління волею і емоціями, розстановка пріоритетів, фіксація і постановка завдань, досягнення поставлених цілей, оцінка результатів діяльності.

Представлена авторська позиція щодо визначення компонентів тайм-менеджменту, які є засобами зниження прокрастинації в професійній діяльності державних службовців. Основними компонентами є вміння ставити перед собою цілі, планування своєї діяльності, розвиток навиків обліку витрати часу, вміння ефективно використовувати всі доступні резерви часу, здатність до вольової поведінки.

Ключові слова: державний службовець, тайм-менеджмент, компоненти тайм-менеджменту, прокрастинація, прокрастинатор.

Постановка проблеми. Ефективний тайм-менеджмент має велике значення в професійній діяльності державних службовців, оскільки вони управляють не тільки власним часом, але й робочим часом своїх підлеглих. Державний службовець як суб'єкт управління, який прагне якісно виконувати свої обов'язки, постійно працює в умовах дефіциту часу й нервової напруженості, яка зумовлена труднощами планування роботи в разі виникнення великої кількості ситуацій, які потребують негайного вирішення: організація процесу управління, розв'язання конфліктів, термінові наради тощо. Саме державний службовець постійно здійснює вибір між негайним здійсненням справ чи, навпаки, відтермінуванням виконання завдань. Актуальне значення у публічному управлінні має тайм-менеджмент, який може бути засобом зниження прокрастинації в професійній діяльності державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові дослідження приводять до висно-

ву, що прокрастинація – це вираження емоційної реакції на планові або необхідні справи. Питанням визначення сутності механізмів прокрастинації їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровскої, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворника, В. Ковиліна, М. Кузнецова, Т. Мотрук, В. Мичко та інших. [2–5; 9; 15; 17; 21; 22].

Своєю чергою, аналіз наукової літератури показав, що класиками теорії тайм-менеджменту вважаються Ф.У. Тейлор, К. Макхэм, М.Х. Мескон. Серед сучасних авторів пострадянського простору – О. Горбачов, Є.Л. Мерзлякова, В.Е. Растимешин, Г. Архангельський, А.К. Гастев та інші. Найбільше поширення отримали роботи, дослідження та підходи зарубіжних фахівців – Л. Зайверта, Й. Кноблауха, К. Бішофа (Німеччина), П. Дойля, Ст. Кові (США) та ін. [1; 7; 10; 13].

Проблема дефіциту часу у професіях різного типу, в різних умовах праці і станах людини

досліджувалась багатьма вітчизняними вченими (В. Денисов, Д. Завалишина, Н. Завалова, Г. Зарковський, В. Зінченко, В. Пономаренко), зокрема просторово-часову організацію діяльності осіб місцевого самоврядування розглядала Н. Шаргародська.

Найбільшою професійною групою з проблеми тайм-менеджменту є: А. Вацьківська, О. Грімов, О. Колесов, Н. Крукевич, С. Кулакова, Н. Черненко. А. Вацьківська й О. Колесов розкривають методи контролю й організації часового ресурсу [16]. Н. Крукевич з'ясовує проблеми становлення поняття тайм-менеджменту. С. Кулакова досліджує окремі аспекти впровадження європейської практики тайм-менеджменту у вітчизняних умовах [18].

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати поняття прокрастинації та тайм-менеджменту в контексті різних теоретичних підходів, визначити основні компоненти тайм-менеджменту як засобу зниження прокрастинації в професійній діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержує заробітну плату коштом державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Проблема зволікання справ є головним питанням, яке активно досліджується науковцями різних країн світу, у зв'язку зі зростанням кількості осіб, які прокрастинують, і низкою негативних наслідків цього процесу: шкідливий вплив на розвиток особистості, її продуктивність, працездатність, кар'єрне зростання, професійну успішність, задоволеність роботою. Ми вважаємо, що зростання прокрастинації пов'язане зі зміною технологій і часових рамок виконання завдань, що притаманно нашому часу, в якому технології розвиваються стрімкими темпами, відбувається модернізація усіх сфер життєдіяльності людини та, відповідно, зростають вимоги спеціалістів до результатів їхньої діяльності, відповідальності фахівців, їхнього уміння аналізувати, прогнозувати наслідки своїх дій чи бездіяння.

Прокрастинація (від лат. *pro* – замість, попереду і *crastinus* – завтрашній) означає схильність до постійного відкладання «на потім» неприємних справ. Прокрастинатори – люди, схильні від-

термінувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану або лише під натхненням чи за настання реченця. Тому вони є неефективними членами в команді.

Аналіз літератури приводить до думки, що проблема зволікання існувала в різних культурах та в різні часи. Так, грецький поет Гесіод (VIII–VII ст. до н. е.) у поемі «Труди і дні» осуджує зволікання: «Ніколи не відкладайте вашу роботу на завтра та на післязавтра; бо млявий працівник не заповнює свій сарай, як і той, хто відкладає свою роботу; <...> людина, яка відкладає роботу, завжди в розоренні» [20]. Як відомо, негайному примиренню із супротивником навчав Ісус (Матвея 5:23–24). У листі до Ефесян 4:26 написано: «...сонце нехай не заходить у вашому гніві».

Відомий давньоримський політичний діяч, філософ Марк Цицерон (106–44 рр. до н. е.) вважав, що повільність і зволікання неприпустимі у будь-якій справі (Philippics, 6.7) [27], а римський філософ Луцій Анней Сенека (4 р. до н. е. – 65 н. е.) попереджав: «Доки ми відкладаємо життя, воно минає» [20].

Небезпечною називав прокрастинацію англійський новеліст John Lyly (1579): «Немає нічого небезпечнішого за зволікання» [27].

Термін «прокрастинація» ввів у 1977 р. П. Рінгенбах у книзі «Прокрастинація в житті людини». У цьому ж році була опублікована книга А. Елліса і В. Кнауца (Ellis, Knaus, 1977) «Подолання прокрастинації», основу якої становили клінічні спостереження. Потім була написана науково-популярна книга Дж. Бурка і Л. Юен (Burka, Yuen, 1983) «Прокрастинація: що це таке і як з нею боротися». Зрештою, в середині 1980-х рр. почав здійснюватися науково-академічний аналіз феномена прокрастинації (Solomon, 1984; Lay, 1986; Rothblum, Solomon, 1986). Були розроблені опитувальники для вивчення прокрастинації (Aitken, 1982; Lay, 1986; McCown et al., 1987; Tuckman, 1991). Наприкінці XX – початку XXI століття ця проблема привернула увагу і вітчизняних психологів.

Треба зазначити, що в сучасній зарубіжній і вітчизняній психології нині немає єдиного визначення феномена прокрастинації. Термін «прокрастинація» був нами проаналізований етимологічно.

«Online Etymology Dictionary» подає такі відомості: «Прокрастинація (ім.): 1540-і рр., від середньовічного французького *procrastinationi*, лат. *Procrastinationem* (називний

відм. – *procrastinatio*) – відкладання з дня на день, *procrastinare* – відкласти, відтягнути, затримати, *pro* – вперед, далі, на користь чого-небудь, та *crastinus* – завтра [24]. Згідно з «American Heritage Dictionary of the English Language», прокрастинація тлумачиться як «акт відкладання роботи з чим-небудь на майбутнє, непотрібне зволікання чи відтягування», «відкладання чи затримка без необхідності», «перенесення виконання справ, у зв'язку зі звичною безпечністю чи лінощами» [28].

N. Milgram (1992) розглядає прокрастинацію як:

- 1) поведінку послідовного зволікання;
- 2) наслідок неякісного поведінкового продукту;
- 3) таку, що включає завдання, яке сприймається прокрастинатором як важливе для виконання;
- 4) результат емоційного розладу [26].

Як порушення регуляції діяльності (*selfregulatory failure*), за якого людина має схильність відкладати на потім складні чи неприємні для себе справи, тлумачить прокрастинацію P. Steel (2007). На основі теорії часової мотивації, яка є спробою інтеграції наукових поглядів на причини прокрастинації, він пояснює це явище як добровільне відтермінування індивідом запланованих справ, незважаючи на очікувані негативні наслідки через затримку [27].

На думку С. Лея, прокрастинацією також є добровільне, ірраціональне відкладання намічених дій, хоча для особистості це матиме відчутний вагомий негативний ефект [25].

В.С. Ковилін вважає прокрастинатора особою, яка схильна до зволікання в ухваленні рішення, відкладання виконання різних справ «на потім». Автор розглядає зміст цього феномена в наявності тенденції відкладати виконання необхідних справ «на потім» як поведінковий патерн, при якому відбувається усвідомлене відкладання виконання провідної для людини в даний період часу діяльності, заповнюючи при цьому час позбавленими продуктивного сенсу діями [15]. Автор у дослідженнях наводить дані: від 46% до 95% учнів вважають себе завзятими прокрастинаторами, а постійне відкладання «на потім» спостерігається і у 15–20% людей старше 25 років [15].

Н.М. Карловська, Р.А. Баранова і Л.І. Дементій описують феномен прокрастинації через відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що, своєю чергою, супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до погіршення якості

роботи. На думку авторів, прокрастинація – феномен комплексний і неоднорідний у психологічному плані, складається з різних компонентів (когнітивних, емоційних, поведінкових), які пов'язані з мотиваційною сферою особистості. Також окремими формами прокрастинації є страх ризику, відкладання ухвалення рішень, планування, що часто не виконується тощо [12].

Низка авторів дотримуються думки, що прокрастинація пов'язана з емоційними реакціями на заплановані або необхідні справи. Заслужують на увагу думки Є.П. Ільїна і В.С. Ковиліна, які вважають прокрастинацію вираженням різного виду емоційної реакції [11; 15]. На цій основі Є.П. Ільїн виділяє типи прокрастинаторів: 1) «напружений», для якого характерні тривожність, занепокоєння, переживання відчуття провини, викликані загальним перевантаженням, втратою відчуття часу, незадоволенням власними досягненнями, неясними життєвими цілями, невпевненістю у собі; 2) «розслаблений», який віддає перевагу виконанню лише тих справ, які приносять йому задоволення в цей момент часу. Такі люди витрачають час на інші, більш приємні заняття [11].

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного зволікання виконання важливих справ, у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

На нашу думку, тайм-менеджмент державних службовців є позитивним засобом, який знижує рівень прокрастинації у професійній діяльності.

Розглянемо питання щодо визначення поняття «тайм-менеджмент».

Тайм-менеджмент (або управління часом) спрямований на підвищення ефективності роботи державних службовців та їх підлеглих, аби знайти баланс між працею та відпочинком.

Аналіз поглядів учених щодо сутності поняття «тайм-менеджмент» свідчить про відсутність єдиної думки та поліваріантність поняття.

Термін «тайм-менеджмент» походить від англ. *time management* – «управління часом». Це набір правил, практик, навичок, інструментів і систем, спільне використання яких дає змогу ефективно використовувати свій час. Науковці пропонують різні визначення цього терміна.

«Один із прийомів організації часу – введення жорсткого режиму дня», – вважав І. Кант (1724–1804), який жив настільки ритмічно, що сусіди перевіряли годинник, коли він виходив на прогулянку. Важко знайти продуктивну творчу особистість, в якій не було б жорсткого режиму

роботи. Архімед і Аристотель, Р. Бекон і Ньютон – всі ці люди прагнули побудувати систему витрати часу, яка гарантувала б високу продуктивність не за день – за життя.

Одним із перших, хто розробляв проблему вибору пріоритетів у справах і розумного використання часу, був римський філософ Луцій Сенека. Він стверджував: «Коли я не знаю, на яку гавань мені потрібно тримати курс, тоді жоден вітер не буде для мене попутним» [23]. У своїх «Листах до Луцилія» він закликав свого друга «берегти й накопичувати час, який раніше забирали або крали, який даремно минав» [8]. Вперше поставили питання про впровадження технологій персональної організації праці класики теорії менеджменту Ф.У. Тейлор, К. Макхем, М.Х. Мескон.

Англійський вчений, політик і філософ Ф. Бекон писав: «Вибирати час правильно – значить володіти життям. Несвоєчасність згубна» [1]. Варто згадати систему управління особистим часом Бенджаміна Франкліна, основу якої становить вибір довгострокових і короткострокових цілей, без чого неможливо уявити сучасний тайм-менеджмент.

Про тайм-менеджмент як про окремий напрям у науці вперше було заявлено в Голландії в 70-і рр. ХХ ст., де з'явилися спеціалізовані курси для службовців і бізнесменів із навчання планування часу. Потім проблема управління часом привернула увагу фахівців у США, Німеччині, Фінляндії та інших країнах [7].

Еволюція вивчення системи ефективно організації часу проявилася, зокрема, в теорії раціонального вибору, яку запропонував американський соціолог Дж. Коулмен. Спільно з М. Крозьє Дж. Коулмен розробив теорію соціальної дії в рамках організації і підкреслював значення не стільки ідей, скільки різних стратегій у вивченні процесу прийняття рішень та виявлення їх ефективності [6].

Згідно з підходом Л. Зайверта, тайм-менеджмент – це послідовне і цілеспрямоване застосування випробуваних методів роботи у повсякденній практиці для оптимального, осмисленого використання часу. Мета тайм-менеджменту – максимально використовувати власні можливості, свідомо керувати перебігом свого життя і долати зовнішні обставини як на роботі, так і в особистому житті. Вчений зазначає, що тайм-менеджмент – це управління собою, адже час як незмінна величина постійно, невблаганно, нестримно спливає [10].

На думку А. Вронського, тайм-менеджмент – це управління перерозподілом обсягу роботи, необхідних ресурсів та зміни їх змісту в заданому часі і просторі [6].

В. Кулікова визначає тайм-менеджмент як систему методик, за допомогою яких особистість може досягти відмінних результатів, не заганняючи себе в тісні межі. Дійсно, планування є важливим компонентом системи управління часом, але це не єдиний метод, що використовується тайм-менеджментом. Наука управління часом – це галузь знань, присвячена вивченню проблем і методів оптимізації тимчасових витрат у різних сферах людської діяльності, за допомогою якої будь-яка людина може грамотно управляти своїм часом, без зусиль визначати, що для неї важливе, на що необхідно витратити час і сили [19].

Тайм-менеджмент як процес, спрямований на усвідомлене й відповідальне використання свого часу (ділового, особистого та ін.), що дає змогу ставити осмислені цілі й досягати їх за мінімальні проміжки часу, розглядає Б. Новак. Здебільшого процес тайм-менеджменту включає такі складові елементи: управління емоціями і працездатністю; розстановка пріоритетів; фіксація і постановка завдань; досягнення поставлених цілей; підбивання підсумків.

Г. Архангельський розглядає тайм-менеджмент як комплексну систему управління собою і своєю діяльністю [1].

Справжній тайм-менеджмент, перш за все, включає, на думку Л. Образцової, вміння ставити перед собою цілі, планування своєї діяльності (формулювання завдань, вибір оптимальних рішень, найбільш ефективних способів досягнення поставлених цілей), розвиток навиків самоконтролю, здатності самостійно оцінювати успішність (або неуспішність) своїх дій, облік витрати часу, вміння ефективно використовувати всі доступні резерви часу.

Отже, під тайм-менеджментом ми розуміємо процес, спрямований на усвідомлене й відповідальне використання свого часу, здатністю особистості до невідкладання актуальних і важливих справ на потім.

Висновки. Результати проведеного аналізу показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, у том числі в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, що постійно повторюються всупереч усвідомленню

суб'єктом негативних наслідків, у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

Тайм-менеджмент як процес, спрямований на усвідомлене й відповідальне використання свого часу та здатності особистості до невідкладання актуальних і важливих справ на потім, включає такі складові елементи: управління волею і емоціями; розстановка пріоритетів; фіксація і постановка завдань; досягнення поставлених цілей; оцінка результатів діяльності.

Таким чином, тайм-менеджмент є засобом зниження прокрастинації державних службовців у професійній діяльності і включає такі компоненти: уміння ставити перед собою цілі; планування своєї діяльності (формулювання завдань, вибір оптимальних рішень, найбільш ефективних способів досягнення поставлених цілей); розвиток навичок обліку витрати часу, вміння ефективно використовувати всі доступні резерви часу; здатність до вольової поведінки.

Список літератури:

1. Архангельський Г.А. Организация времени. От личной эффективности до развития фирмы. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 448 с.
2. Базика Є.Л. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании*. 2012. № 1 К. URL: www.es.rae.ru/mino/158-1023
3. Вайда Т.С. Прокрастинація як компонент поведінки працівників ОВС та її профілактика під час професійної підготовки курсантів у ВНЗ МВС України. *Юридичний бюлетень*. 2016. Вип. 2. С. 197–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22
4. Варваричева Я.И. Феномен прокрастинации: проблемы и перспективы исследования. *Вопросы психологии*. 2010. № 3. С. 121–131.
5. Воробьева В.В. Психология лени: постановка проблемы / В.В. Воробьев, И.С. Якиманская. Оренбург, 2003. 57 с.
6. Вронский А.И. Как управлять своим временем. Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. 224 с.
7. Горбачев А.Г. Тайм-менеджмент. Время руководителя: 24+2. Москва : ДМК-пресс, 2007. 128 с.
8. Гупалов, В.К. Управление рабочим временем на предприятии. Москва : Полярис, 2001. 192 с.
9. Дворник М.С. Соціально-психологічні практики відтермінування в конструюванні особистістю власного майбутнього : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.05. Київ, 2014. 200 с.
10. Заверт Л. Ваше время в ваших руках (Советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время): Пер. с нем. Москва : Экономика, 1990. 232 с.
11. Ильин Е.П. Работа и личность. Трудоголизм, префекционизм, лень. Москва : Питер, 2011. 302 с.
12. Карловская Н.Н. Взаимосвязь общей и академической прокрастинации и тревожности у студентов с разной академической успеваемостью / Н.Н. Карловская, Р.А. Баранова. *Психология в вузе*. 2008. № 3. С. 38–49.
13. Кноблаух Й., Вьольтье Х. Управління часом. 2-е вид. Москва, 2006. 144 с.
14. Кови С. Семь навыков высокоэффективных людей. Москва : Омега-Л, 2005. 114 с.
15. Ковылин В.С. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации. *Электронный научный журнал «Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие»*. 2013. № 2. URL: <http://www.hunjournal.rzgmu.ru>
16. Колесов О.С., Вацьківська А.В. Таим-менеджмент – управління часом. *Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки*. 2011. № 2(53), том 3. С. 61–70.
17. Кузнецов М.А. Прокрастинація як чинник емоційного ставлення студентів до навчальної діяльності / М.А. Кузнецов, Я.В. Козуб. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Психологія*. 2016. Вип. 22. С. 61–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdups_2016_2
18. Кулакова С.Ю. Впровадження європейської практики тайм-менеджменту на підприємствах України. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/1_2016/27.pdf.
19. Куликова В.Н. Заставьте время работать на вас. Москва : ЗАО Центрполиграф, 2008. 192 с.
20. Людвиг П. Победы прокрастинацию! Как перестать откладывать дела на завтра / пер. с чеш. Москва : Альпина Паблишер, 2014. 263 с.
21. Мотрук Т.О. Прокрастинація як інгібітор розвитку успішної особистості / Т.О. Мотрук, Д.В. Стеценко. *Актуальні питання сучасної психології*: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених, Суми, 15 травня 2014 р. Суми : Вид-во СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2014. 388 с.
22. Мычко В.Н. Прокрастинация как феномен и образ жизни современного человека. *Молодой ученый*. 2016. № 25. С. 651–654. <https://moluch.ru/archive/129/35866/>
23. Прентис С. Интегрированный тайм-менеджмент. Москва : Добрая книга, 2007. 145 с.
24. Equainville David d' Encyclopédie joyeuse de la procrastination. Paris : Le Contrepoint, 2016. 109 p.

25. Lay C.H. At last, my research article on procrastination. *Journal of Research in Personality*. 1986. 20 (4). P. 474–495.
26. Milgram N.A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletin de Psicologia*. 1992. Vol. 35:83
27. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). P. 65–94. URL: <https://ru.scribd.com/doc/63679278/STEEL-P-The-Nature-of-Procrastination-A-Meta-Analytic-and-Theoretical-Review-of-Quintessential-Self-Regulatory-Failure>
28. The American Heritage Dictionary of the English Language. Firth Edition. URL: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=procrastination>

Kotliar L.I. TIME-MANAGEMENT, AS A RESULT OF REDUCED PROCRASTINATION IN THE PROFESSION OF STATE POWER SERVICES

The article is dedicated to the lack of understanding of “time management”, as it is because of the lowered level of pro-government services, and the manifestation of the main trends. A leathery state servant, as a subcontract, a kind of pragna to visually reconsider his obligations, a constant praise in the minds of a deficiency of the hour of nervous tension. One’s professional ability to cope in health is to cope with difficulties in planning robots in win-win situations, which are not to blame for the entire amount.

Time management of the state services due to the need for reduced procrastination in the professional profession. The result of the analysis of science gerles is marked by the lack of time and the main signs of time management and procrastination, in particular at stats reviewed actual scientific science go to the terminology.

The clarified substantive aspects of the above phenomena have shown that the phenomenon of procrastination can be manifested in various spheres of human beings, including in the administrative activity of civil servants. At its core, it has the constant postponement of relevant and important human affairs, which are constantly repeated despite the subject’s awareness of the negative consequences. The following elements of time management were identified in the article: management of will and emotions; prioritization; fixing and setting tasks; achievement of the set goals; evaluation of performance.

The author’s position on determining the components of time management that are the means of reducing procrastination in the professional activity of civil servants is presented. The main components are: the ability to set goals; planning of its activity; developing time management skills, the ability to effectively use all available time reserves; the ability to behavioral volition.

Key words: *civil servant, time management, time management components, procrastination, procrastinator.*

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Кучерявий В.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЛОБІЗМУ В КОНТЕКСТІ МЕХАНІЗМІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті розкрито специфіку функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України, зокрема існування у форматі так званого «квазілобізму». Охарактеризовано пряме просування представників бізнесових структур у парламент. Розкрито законодавчу неврегульованість та загалом нерозуміння сутності лобізму політичною елітою і суспільством. Охарактеризовано функціонування як вагомий складник процесу прийняття рішень органів влади. Розкрито переважання корпоративістської моделі представництва інтересів, надзвичайну латентність, тісний зв'язок із корупцією. Визначено, що в суб'єктивному порядку лобіювання в Україні вважається неструктурованим, що існує в пострадянському форматі за галузевими та регіональними ознаками. Водночас в українській практиці, на відміну від закордонної основної трирівневої моделі лобіювання (група тиску – професійні лобісти – центри прийняття рішень), усталена переважно дворівнева модель, тобто лобістська та парламентарна (виконавча влада) часто поєднуються в одній особі. Об'єктами лобіювання в Україні на державному рівні є органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Визначено, що до поширених легальних методів лобізму, що використовуються в Україні, включають прямий (індивідуальний) лобізм, участь у засіданнях парламентських комітетів і комісій, роботі дорадчих структур при президенті, парламенті, уряді, організації комунікативних заходів, участь у громадських слуханнях, вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій, доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави, надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури.

Ключові слова: лобізм, суб'єкти лобізму, об'єкти лобізму, групи інтересів, бізнес-структури, регіональний лобізм, методи лобізму, цивілізований лобізм.

Постановка проблеми. Цивілізований лобізм в органах державної влади України проходить стадію становлення. Переважно він має тінювий, не контрольований державою і суспільством характер та тісно пов'язаний із корупцією. Небезпека такої ситуації полягає в тому, що слідом за формуванням негативного образу лобістів часто слідує заходи деструктивного характеру, спрямовані на порушення механізмів представництва інтересів у владних структурах. Разом із тим лобізм у цивілізованих проявах є об'єктивним процесом, що має урівноважувати вплив груп інтересів на органи державної влади [16, с. 93].

Тому постає потреба запровадження його дієвих легальних форм, що мають стати органічною складовою частиною механізмів державного управління в Україні. При цьому, з теоретичного погляду, важливо принципово змінити досить однобічне трактування лобізму як феномена одновекторного впливу на органи влади приватних

осіб і громадських організацій, фахову діяльність службовців та спеціальних консультантів, найнятих компаніями, спрямовану на прийняття рішень органами влади [22, с. 361]. Натомість, з управлінських позицій, вітчизняний лобізм має стати механізмом двосторонніх взаємовідносин влади і суспільства на засадах належного урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці фундаментальні напрацювання щодо лобізму представлено в дослідженнях В. Бебика, Т. Богині, Д. Богуша, М. Газізова, Ю. Ганжурова, Н. Гнатенка, Н. Гричини, Л. Губерського, Т. Гуровської, О. Дягілева, В. Королька, В. Корнієнка, Д. Лавренова, Є. Макаренка, Л. Малишенка, Р. Маркевич, М. Михальченка, М. Недюхи, В. Нестеровича, М. Ожевана, А. Піонтковської, С. Телешуна, Є. Тихомирової, С. Чумака, О. Шевченка та ін. Аналіз їх праць показує, що вони базуються або на соціологічному, або на правовому аналізі відповідної

проблематики. Отже, нині відсутні комплексні теоретичні дослідження феномена лобізму в контексті механізмів функціонування органів державної влади та процедур прийняття державно-управлінських рішень в Україні.

Постановка завдання. Мета статті – виділення специфіки функціонування лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українська система державного управління на сучасному етапі свого розвитку характеризується відсутністю формалізованого інституту лобізму. Проте існування такого явища в Україні не можна заперечувати. Про його наявність та масштабність свідчать масові статті в засобах масової інформації, публічні заяви державних та політичних діячів. Як свідчить досвід багатьох країн, неформальний стан лобізму є певним етапом його розвитку та інституціалізації цього державно-управлінського явища [3, с. 547]. Лобізм постає механізмом зворотного впливу громадян на конкуруючі еліти, одним з основних елементів впливу громадянського суспільства на структури, які приймають важливі рішення державного рівня [9, с. 308]. Тому держава, що працює в інтересах суспільства, об'єктивно зацікавлена в існуванні лобізму, оскільки державний апарат сам по собі не спроможний належним чином агрегувати різноманітні інтереси різних суспільних верств, прошарків, груп [8, с. 782].

Згідно з висновком В. Нестеровича, лобістська діяльність в Україні нині існує як суспільне явище, що характеризується суттєвою специфікою. Вона продовжує розгортатися у правовому полі, що не має чіткої структури, та в основному навколо питань, пов'язаних із розподілом і перерозподілом власності й сфер впливу [18, с. 14]. В умовах пострадянського державного апарату лобістська діяльність має прихований характер та спрямована на захист егоїстичних інтересів невеликого кола олігархічних груп, ефективність яких у процесі лобіювання визначається як їх політичною вагою, так і непублічними зв'язками та здатністю «вирішувати питання» [2, с. 205]. У нашій державі значну роль відіграють не формальні, а часто просто тіньові зв'язки. Групи великої та середньої економічної ланки, які сформувалися в перехідні часи становлення незалежної української держави, не тільки зберегли свою цілісність, але й велика частина з них багаторазово підсилилася за допомогою: по-перше, вибудовування більш твердих управлінських відносин всередині своїх

структур, по-друге, різкого розвитку фінансової сфери та появи нових товарів, насамперед грошей і нерухомості, що успішно перерозподілялися між галузевими угрупованнями, по-третє, переходу на новий, вільний режим роботи [7, с. 355]. Значна кількість українських посадовців мають зв'язки з тими чи іншими економічними групами впливу.

Вітчизняні підприємці вважають пріоритетним напрямом своєї діяльності у сфері відносин із державою підготовку власних законопроектів чи прощтовхування вигідних для них вже існуючих законопроектів і ведуть боротьбу за їхнє прийняття, домагаючись тим самим одержання правових переваг. Правові переваги – це не тільки додаткові (особливі) права, але й звільнення від деяких установлених законом обов'язків, що містяться в нормативних актах, прийнятих компетентними органами у встановленому законом порядку [13, с. 26]. Найбільш далекоглядних бізнесменів шукати захисту в стінах парламенту весь час змушували високі податки, непередбаченість і примхливість кадрових переміщень у вищих ешелонах влади, корумпованість тощо. Якщо відстежити представництво бізнесу в органах влади, то схематично це виглядатиме так: 1) людина з органів влади переходить у бізнес-структури; 2) із бізнес-структур переходить в органи влади; 3) людина чи група осіб, обіймаючи відповідальні посади в уряді чи підприємницьких структурах, перебуває в одному об'єднанні; 4) фінансування політичних партій та ЗМІ; 5) фінансування аналітичних центрів і PR-структур [7, с. 356].

Деякі експерти вважають, що в Україні ніколи не було межі між лобізмом та корупцією. Зокрема, на думку П. Петренка, «в Україні не може бути лобізму, бо в нашій країні лобізм на нинішньому історичному етапі – це корупція і прощтовхування інтересів фінансових груп. Для того, щоб в країні був цивілізований лобізм, як у державах, де демократія існує вже двісті років та має свою історію, до цього треба дорости. Наприклад, у тих самих США є нормативні акти, закони, які передбачають порядок лобістської діяльності, тож вона знаходиться в легальному полі. Натомість в Україні, мушу констатувати, немає цивілізованого лобізму» [21]. З цим корелюється позиція В. Шабуніна, який вважає, що «більшість політиків в Україні є власниками великого бізнесу, який вони ховають за офшорними структурами. Тому вони відстоюють інтереси власного бізнесу, а не галузі» [4].

Загалом науковці виділяють такі **основні особливості вітчизняного лобізму** в контексті

механізмів діяльності органів державної влади України:

- існування у форматі так званого «квазілобізму», що має негативне сприйняття у громадській думці та визначається слабким професіоналізмом, переважанням нецивілізованих форм, використанням незаконних методів тиску на органи влади, політичною й соціальною безвідповідальністю та ін.;

- відверта політизація шляхом прямого просування представників бізнесових структур у парламент, причинами якої є висока залежність економічних позицій від політичного захисту, високі податки, непередбачуваність і примхливість кадрових переміщень у вищих колах влади, корумпованість державного апарату, економічні та політичні переслідування підприємців тощо;

- законодавча неврегульованість та загалом нерозуміння сутності лобізму як політичною елітою, так і суспільством загалом;

- функціонування як вагової складової частини процесу прийняття рішень органів влади та концентрація зусиль на органах виконавчої влади регіонального рівня;

- вузькогруповий характер, зміст якого полягає у відображенні у правових актах органів влади інтересів виключно обмеженого кола осіб, передусім суб'єктів господарювання, тобто переважання корпоративістської моделі представництва інтересів суб'єктами лобізму у процесах вироблення та реалізації державної політики;

- надзвичайна латентність, тобто на поверхні лише правовий акт, який приймається, та суб'єкт його прийняття, тоді як непомітними залишаються замовник лобістських послуг, інші учасники цього ланцюга, матеріальна винагорода за кінцевий результат та ін.;

- тісний зв'язок із корупцією, що системно супроводжує представництво індивідуальних та групових інтересів на правотворчому рівні [6; 7, с. 356; 19, с. 566; 20, с. 12; 23, с. 208].

У *суб'єктному відношенні* лобізм в Україні вважають неструктурованим, оскільки немає структур, аналогічних західним, для яких лобістська діяльність є офіційно проголошеною метою [10, с. 16]. Р. Мацкевич виділяє дві групи вітчизняних суб'єктів лобізму: суб'єкти, які реалізують колективні інтереси (політичні, громадські, підприємницькі організації); індивідуальні суб'єкти (посадові особи державних установ, підприємці, громадяни), які реалізують приватні інтереси [17, с. 11]. При цьому в українській практиці, на відміну від зарубіжної базової триланкової моделі

лобізму (група тиску – професійні лобісти – центри прийняття рішень), діє переважно дволанкова модель, тобто лобіст і парламентарій (посадовець виконавчої влади) нерідко поєднані в одній особі [11, с. 11; 23, с. 210]. Крім того, в Україні поширене явище «обертаючих дверей», коли посадові особи виконавчої влади ідуть у відставку, очолюють бізнес-структури, займаються лобізмом, а потім знову повертаються у владні структури [7, с. 356].

Ю. Ганжуров зазначає, що в Україні сформувався *пострадянський формат суб'єктів лобістської діяльності* за галузевою ознакою: аграрники, промисловці, банкіри з відповідною фаховою деталізацією [8, с. 57]. М. Баришевська і О. Гросфельд виділяють серед суб'єктів вітчизняного лобізму кланові угруповання, політичні «холдинги», олігархічні об'єднання або, за сучасною термінологією, бізнес-політичні групи. Вони діють дуже згуртовано, володіють значними фінансовими ресурсами, ангажованими партіями і ЗМІ, а також широкими особистими зв'язками у владних установах. Тому державним посадовцям набагато складніше протистояти впливу таких груп, ніж лобізму з боку окремих підприємців або навіть груп тиску. Проте бізнес-політичні групи діють також шляхом безпосередньої участі в процесі прийняття рішень, тіньових персональних домовленостей із представниками органів влади [1, с. 128; 11, с. 9–10].

Досить специфічною рисою лобістської діяльності в Україні виступає структурування лобістських груп не лише за галузевою, а й за географічною ознакою (так званий *«регіональний лобізм»*) [2, с. 206]. Такі значні регіональні центри тиску в Україні, як Львів на заході, Дніпро, Харків у Східній Україні, а також Київ, впливають на прийняття в сучасній Україні державно-управлінських рішень. При цьому тлумачення сучасної державної політики в Україні істотно відрізняється в регіонах, якщо не сказати, що є протилежним. Одним важливими суб'єктами лобіювання на регіональному рівні можуть бути регіональні партії чи осередки загальнонаціональних партій. Непоодинокими є випадки, коли офіси партій розміщуються на підприємствах, власниками яких є партійні лідери або місцеві донори партій. Через політичні партії, діяльність яких фінансують бізнес-структури, вони лобіюють свої інтереси [5, с. 28–29]. Актуальним нині є питання лобіювання своїх інтересів новими об'єднаними територіальними громадами, які в процесі децентралізації шукають нові механізми просування і захисту своїх інтересів.

Проте, на думку В. Нестеровича, у вітчизняній практиці вже є проблиски вираження інтересів бізнесу через громадські організації. Серед *провідних таких організацій* науковець виділяє такі [19, с. 599–602]:

- Український Союз промисловців і підприємців – найпотужніше громадське об'єднання вітчизняного бізнесу, до складу якого входять понад 38 тис. представників усіх галузей та форм власності народного господарства з усіх областей країни, а підприємства зі складу цього об'єднання виробляють понад 80% ВВП України;

- Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України – постійно діюча коаліція об'єднань підприємців, що включає 45 громадських організацій бізнесу та співпрацює з Верховною Радою України, зокрема, через створений при цьому центрі Інститут конкурентного суспільства, що займається виконанням комплексної законодавчої експертизи законопроектів;

- Європейська Бізнес Асоціація – провідну організацію міжнародного бізнесу в Україні, що об'єднує більше 900 європейських, українських, міжнародних компаній та бере участь у низці робочих груп при органах державної влади.

В Україні також починають утворюватися й фірми, які за змістом своїх послуг можна назвати лобістськими. Офіційно їхніми статутними завданнями є надання послуг зі зв'язків з органами державної влади та встановлення з ними партнерських відносин. Такі установи здебільшого створюються за ініціативи чи сприяння іноземних лобістських фірм та фірм, що спеціалізуються на зв'язках з органами державної влади. Серед таких фірм дослідник виокремлює Kyiv Global – компанію, засновану у м. Києві за сприяння вашингтонської фірми Global USA, Inc., що спеціалізується на бізнес-консалтингу, зв'язках з органами державної влади та надає низку лобістських послуг [19, с. 605].

Об'єктами лобізму в Україні на рівні держави виступають органи законодавчої та виконавчої гілок влади [17, с. 10]. Зокрема, парламентський лобізм не завжди відбувається публічно і колегіально, тому виділяють «тіньовий» і «відкритий» парламентський лобізм [1, с. 129]. Вплив на законодавців здійснюється через різних експертів і спеціалістів, які працюють як в апараті Верховної Ради України (в тому числі в комітетах і комісіях), так і безпосередньо з депутатами [10, с. 11]. На думку фахівців, найсприятливішою зоною для лобізму є профільні комітети Верховної Ради України. Саме в них готуються та оцінюються законопроекти, а під час їх представлення та обговорення на пленар-

ному засіданні думка профільного комітету часто є визначальною [1, с. 58].

Разом із тим специфікою української практики лобізму є переважання дій через Кабінет Міністрів України та допоміжні органи Президента України через складність механізмів просування законопроектів через Верховну Раду України та ефективність «внутрішнього» лобізму в уряді [10, с. 12; 12, с. 404]. Як зазначає В. Нестерович, високорентабельність лобізму в уряді, центральних органах виконавчої влади чи структурах Президента України визначається такими обставинами:

- нормативно-правовий акт уряду чи той, що підготовлений у структурах Президента України, мають набагато простішу процедуру прийняття та введення в дію порівняно із законами;

- такий шлях дає змогу уникнути публічності, що є неодмінною рисою парламентських засідань;

- вартість підзаконного нормативно-правового акта для замовника лобістських послуг є значно нижчою, ніж витрати на просування закону;

- багато важливих питань в Україні є законодавчо неврегульованими;

- Президент України та Кабінет Міністрів України є суб'єктами права законодавчої ініціативи, крім того, за ними Регламент Верховної Ради України визначив повноваження внесення до парламенту законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, а за Кабінетом Міністрів України закріпив виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України, що найбільше привертає увагу лобістів [19, с. 583].

Особливо привабливим об'єктом лобізму виступають допоміжні органи Президента України, що зумовлене положеннями ст.ст. 93, 106 Конституції України:

- законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово;

- Президент України має повноваження зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

- Президент України може скористатися правом вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) [15].

М. Барішевська виділяє таку особливу форму лобізму в Україні, як багатовекторний лобізм, що здійснюється з використанням усього спектру виділених вище методів шляхом впливу на різно-

манітні об'єкти лобізму, зокрема, на комітети, окремих депутатів Верховної Ради України, міністрів, посадових осіб Офісу Президента України та ін. Застосовують багатовекторний лобізм, як правило, надпотужні компанії або групи компаній [1, с. 128]. У контексті обговорення форм лобізму необхідно також підкреслити важливу роль засобів масової інформації, через які олігархічні групи намагаються здійснювати систематичний вплив на законодавчу діяльність та прийняття адміністративних рішень виконавчими органами влади [5, с. 30]. Цю роль виділяють, наприклад, П. Кислий та Ч. Вайз, які представляють процес лобіювання в Україні як спробу організацій, окремих громадян вплинути на прийняття чи відхилення закону в парламенті, спираючись на підтримку депутатів, політичних партій, установ та громадськості через засоби масової інформації [14].

Арсенал методів, які застосовують вітчизняні лобісти, є досить різноманітним. До поширених легальних методів, що використовуються в Україні, дослідники включають [1, с. 128–129; 11, с. 9–10]:

- прямий (індивідуальний) лобізм, що ґрунтується на особистих зв'язках із представниками державних структур, переважно органів виконавчої влади;
- участь у засіданнях комітетів і комісій Верховної Ради України, роботі дорадчих структур та експертних груп із підготовки проектів документів президента, парламенту, уряду;
- організацію комунікативних заходів (з'їздів, конгресів, нарад підприємців тощо) із запрошенням представників органів влади;
- участь у громадських слуханнях законопроектів або публічних обговореннях проектів рішень органів виконавчої влади;
- вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій із надсилання листів, звернень тощо від громадян до владних структур;
- доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави;
- надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури.

Висновки. Науковці виділяють такі основні особливості вітчизняного лобізму в контексті механізмів діяльності органів державної влади України: існування у форматі так званого «квазі-лобізму»; пряме просування представників бізнесових структур у парламент; законодавча неврегульованість та загалом нерозуміння сутності лобізму політичною елітою і суспільством; функціонування як вагомій складової частини процесу прийняття рішень органів влади; переважання корпоративістської моделі представництва інтересів; надзвичайна латентність; тісний зв'язок із корупцією.

У суб'єктному плані лобізм в Україні вважають неструктурованим, що існує в пострадянському форматі за галузевою та регіональною ознаками. В українській практиці, на відміну від зарубіжної базової триланкової моделі лобізму, діє переважно дволанкова модель. Проте є приклади вираження інтересів бізнесу через громадські організації, серед яких виділяють Український Союз промисловців і підприємців, Координаційно-експертний центр об'єднань підприємців України, Європейську Бізнес Асоціацію. В Україні також утворюються фірми, які за змістом послуг можна назвати лобістськими. Об'єктами лобізму в Україні на рівні держави виступають органи законодавчої та виконавчої гілок влади. Найсприятливішою зоною для лобізму називають профільні комітети Верховної Ради України. Разом із тим поширеними є дії через Кабінет Міністрів України та допоміжні органи Президента України завдяки ефективності «внутрішнього» лобізму в президентських та урядових структурах.

До поширених легальних методів лобізму, що використовуються в Україні, включають прямий (індивідуальний) лобізм, участь у засіданнях парламентських комітетів і комісій, роботі дорадчих структур при президенті, парламенті, уряді, організацію комунікативних заходів, участь у громадських слуханнях, вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій, доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави; надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури.

Список літератури:

1. Баришевська М.А. Зміст роботи лобістів і рівні застосування лобізму. *Гілея: науковий вісник*. 2008. Вип. 12. С. 126–133.
2. Бедрак Н. Лобістська діяльність як складова процесу політичного представництва. *Молодий вчений*. 2015. № 10(2). С. 204–207.
3. Богиня Т.Ю. Інститут лобізму: сутність, методи та функції. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 546–553.

4. В Україні ніколи не було межі між лобізмом та корупцією – експерт. URL: http://newsradio.com.ua/2013_03_28/V-Ukra-n-n-koli-ne-bulo-mezh-m-zh-lobz-mom-ta-korupc-ju-ekspert/ (дата звернення: 17.12.2019).
5. Ворчакова І. Регіональний лобізм в сучасній політичній системі: проблеми теоретичного та прикладного характеру. *Політичне життя*. 2017. № 1-2. С. 27–32.
6. Ворчакова І.Є. Проблеми та перспективи розвитку лобізму як політичного інституту в Україні. *Політикус*. 2016. Вип. 1. С. 88–91.
7. Гоцуляк В. Лобізм в умовах радикальних трансформацій сучасного українського суспільства. *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 114. С. 354–358.
8. Ганжуров Ю. Парламентське лобіювання в контексті політичної комунікації. *Політичний менеджмент*. 2005. № 4 (13). С. 50–62.
9. Годний С.П. Лобізм як політична цінність демократичного суспільства. *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 137. С. 307–311.
10. Гричина Н.А. Лобізм як інститут сучасної демократії: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2009. 19 с.
11. Гросфельд О.В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Сімферополь., 2009. 16 с.
12. Денисюк А.В. Громадський лобізм в Україні: проблеми і перспективи розвитку. *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 102. С. 403–405.
13. Карпенко О.В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16 (дата звернення: 17.12.2019).
14. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. Київ : Абріс, 2000. 414 с.
15. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.12.2019).
16. Корнієнко В., Годний С. Комунікативний потенціал лобіфеномену в сучасній українській політиці. *Вісник Донецького національного університету. Серія «Політичні науки»*. 2016. № 1. С. 92–95.
17. Мацкевич Р.М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2008. 17 с.
18. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2008. 20 с.
19. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 752 с.
20. Одінцова О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.
21. Петренко П. В Україні немає цивілізованого лобізму. *Укрінформ*. 23.05.2014. URL: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/pavlo_petrenko_v_ukraini_nemaє__tsivilizovanogo_lobizmu_1941393 (дата звернення: 17.12.2019).
22. Політологія: навчальний енциклопедичний довідник / за наук. ред. Н.Н. Хоми, В.М. Денисенко, О.М. Сорба та ін. Львів : НовийСвіт-2000, 2014. 779 с.
23. Трофименко А.В. Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Історія. Політологія*. 2014. Вип. 11. С. 203–212.

Kravchenko S.O., Kucheriavyi V.M. SPECIFICITY OF LOBISM FUNCTIONING IN THE CONTEXT OF MECHANISMS OF ACTIVITIES OF STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

The article highlights the specifics of the functioning of lobbying in the context of mechanisms of activity of the state authorities of Ukraine, in particular: the existence in the format of the so-called “quasilobism”; direct promotion of business representatives to parliament; legislative unregulation and a general misunderstanding of the nature of lobbying by the political elite and society; functioning as a significant component of the decision-making process of public authorities; the predominance of the corporatist model of interest representation; extreme latency; close connection with corruption. It is determined that in a subjective way, lobbying in Ukraine is considered unstructured, which exists in the post-Soviet format by sectoral and regional characteristics. At the same time, in Ukrainian practice, unlike the foreign basic three-tier model of lobbying (pressure group – professional lobbyists – decision-making centers), there is a predominantly two-tier model, that is, lobbyist and parliamentarian (executive of the executive power) are often combined in one person. Lobbying objects in Ukraine at the state level are the bodies of the legislative and executive branches of government. To the common legal methods of lobbying used in Ukraine include: direct (individual) lobbying; participation in

meetings of parliamentary committees and commissions, work of advisory structures under the president, parliament, government; organization of communication events; participation in public hearings; influence through the organization of mass media campaigns; reports, messages from businessmen to authorities, collective meetings with senior leaders of the state; providing the results of sociological, scientific research or specialized information to governmental structures.

Key words: *lobbying, subjects of lobbying, objects of lobbying, interest groups, business structures, regional lobbying, methods of lobbying, civilized lobbying.*

Лукін С.Ю.

Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ЇХ РОЛЬ В ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСТ

У статті проаналізована нормативно-правова база публічного простору міста. Виділені нормативно-правові документи, які регулюють розвиток територій міст. Виокремлено основні відмінності між поняттями «суспільний простір», «громадський простір», а також здійснений аналіз авторського підходу для визначення поняття «публічний простір міста».

Встановлено, що саме публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у соціальному плані, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації у процесі отримання публічних послуг та ведення ефективного діалогу населення із представниками органів влади, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ і організацій щодо реалізації стратегій розвитку на певній території.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення публічного простору; в регулятивних актах, які стосуються міського управління і містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

На основі аналізу нормативно-правових документів розвитку територій міських просторів за останні п'ять років визначено, що в контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Визначено, що публічний простір має бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація в публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.

Ключові слова: публічний простір, нормативно-правові документи, розвиток територій міста, суспільний простір, громадський простір, приватна сфера.

Постановка проблеми. Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Аналіз нормативно-правових документів щодо розвитку територій міських просторів за останні п'ять років свідчить про ґрунтовну правову базу з цієї проблематики. Хоча, Закони та інші нормативно-правові акти розроблялись за різних умов соціально-економічного розвитку країни, тому виникає потреба їх удосконалення та взаємоузгодження. У контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку, на нашу думку, дуже серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм роз-

витку як стратегічного, так і короткострокового характеру.

Так, до основних нормативно-правових документів розвитку територій належать: Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 18 листопада 2012 р. [2]; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 1 січня 2020 р. [1].

З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також з огляду на демографічні особливості та міграційні процеси внаслідок воєнних дій на сході України необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору міста

з урахуванням соціальних, економічних, політичних, демографічних особливостей. Водночас у наукових публікаціях у сфері публічного управління та адміністрування ще не сформовано цілісного підходу щодо сутності публічного простору, хоча західноєвропейська наукова думка активно досліджує ці просторові форми протягом кількох останніх десятиріч.

Важливим є здійснення сучасного аналізу нормативно-правових актів України, які регулюють правові особливості розвитку території міста, а також процедуру отримання дозвільних документів для забудов та комфортного життя жителів міських територій. Нині є труднощі щодо можливостей громади міста брати активну участь у прийнятті управлінських та владних рішень у питаннях видачі дозвільних документів на будівництво, також погіршується інфраструктура міста, відбувається збільшення забудов міста найвищої категорії складності та ін.

Дослідження наукових підходів до вивчення публічного простору міста викликає до життя нові актуальні питання, які потребують ґрунтового системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях із публічного управління та адміністрування є недостатньо вивченим, хоча українськими вченими В. Бакуменко, М. Білинською, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, І. Розпутенком, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та ін. вже висвітлювалось зазначене поняття з позиції вивчення взаємозв'язку публічного простору та публічної політики, розвитку громадянського суспільства та розвитку територіальних громад.

На нашу думку, необхідним є системний аналіз нормативно-правових актів щодо розвитку території міст з урахуванням усіх сучасних технологій та реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджується у працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких вчених, як Ю.С. Голік, О.Е. Ілляш, Л. Гри-

шина, С. Доценко, проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено у працях В. Мамонової.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути нормативно-правові документи розвитку територій міст та проаналізувати поняття «публічний простір».

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733 «Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [4] визначено такі ключові принципи щодо розвитку територій:

- Програма «Ефективне управління регіональним розвитком»;
- вдосконалення правових засад створення та функціонування агенцій регіонального розвитку;
- підвищення ефективності роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку щодо координації процесів планування та реалізації державної регіональної політики;
- розроблення та впровадження навчальних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань державного управління регіональним розвитком;
- створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сталого розвитку гірських територій України, підвищення їх конкурентоспроможності, поліпшення якості життя та економічного благополуччя населення, що на них проживає;
- визначення цілей державної регіональної політики та основних завдань центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на 2021–2027 роки;
- удосконалення механізму фінансування регіонального розвитку завдяки коштам державного фонду регіонального розвитку, підвищення ефективності відбору та оцінки програм і проєктів регіонального розвитку відповідно до цілей та пріоритетів державної регіональної політики;
- удосконалення порядку моніторингу показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць для визначення територій, що потребують здійснення заходів стимулювання їх розвитку;
- визначення на регіональному та місцевому рівні пріоритетів і завдань щодо формування,

збереження та невиснажливого використання екомережі, формування просторового розташування її структурних елементів, розвитку системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Важливими стратегічними нормативно-правовими документами є: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385, відповідно до Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1186 [4].

Також варто окремо здійснити аналіз Закону України від 01.01.2020 р. «Про регулювання містобудівної діяльності» [1]. Відповідно до законодавчого акта управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється шляхом:

- 1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 2) моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;
- 3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації;
- 4) проведення ліцензування і професійної атестації;
- 5) розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів та стандартів;
- 6) контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації;
- 7) надання (отримання, реєстрації), відмови у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [5].

Отже, нормативне регулювання планування та забудови територій здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, правил, державних та галузевих будівельних норм, національних (державних) стандартів, кодексів установлені практики. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, містобу-

дування та архітектури, забезпечує розроблення, затвердження, перегляд, внесення змін і скасування державних будівельних норм.

На нашу думку, актуальною є програма UN-HABITAT розроблена ООН, де зазначені ключові принципи ефективного управління містом. Серед головних принципів виділені [10, 11]:

- 1) сталість міського розвитку шляхом забезпечення балансу різних напрямів для задоволення усіх соціальних, економічних і екологічних потреб сьогодення і майбутніх поколінь;
- 2) децентралізація управління і ресурсів на основі принципу субсидіарності – солідарної відповідальності через розподіл ресурсів і відповідальності на рівні, відповідному ефективному і рентабельному здійсненню послуг;
- 3) рівноправність доступу до процесу ухвалення рішень і використання основних міських ресурсів;
- 4) формування різних видів партнерства, зокрема з бізнесом, для досягнення загальної мети;
- 5) створення адекватного середовища можливостей для всіх учасників, необхідного для їх участі в процесі ухвалення рішень і в процесі міського розвитку;
- 6) прозорість і підзвітність діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 7) використання новітніх досягнень інформаційних і комунікаційних технологій із метою підтримки належного міського управління і його сталого розвитку.

Громада міста Києва має право брати участь у міському розвитку та змінювати міський публічний простір як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо, в тому числі через громадські ініціативи, які діють за принципами прозорості, підзвітності, відповідальності, професійності та відкритості до співпраці. Жодна громадська ініціатива не може узурпувати право змінювати міський публічний простір.

Для реалізації права громадян змінювати міський публічний простір треба запровадити такий механізм громадсько-муніципальної взаємодії [5]:

- ініціативна група інформує мешканців району про свою ініціативу і проводить відкриті публічні громадські обговорення цієї ініціативи;
- за результатами громадського обговорення ініціативна група інформує про ініціативу відповідну районну в місті Києві державну адміністрацію;
- районна в місті Києві державна адміністрація перевіряє технічні можливості реалізації

ініціативи та інформує про них ініціативну групу. За потреби, районна в місті Києві державна адміністрація надає необхідні дозволи та технічну документацію, перенаправляє запит громадської ініціативи до відповідних органів державної влади та/або місцевого самоврядування;

– за запитом ініціативної групи Київська міська рада, Виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), районні в місті Києві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства надають ініціативній групі допомогу та сприяння (в тому числі у вигляді комунікаційної техніки, матеріалів, робочої сили).

Комфортне планування міських просторів має бути одним із найважливіших напрямів міського планування загалом. Світова практика планування міських просторів зазвичай належить структурам і установам виконавчої влади та активним громадам. Адже під час планування проектної документації міст громадські простори закладаються в містобудівну документацію в узагальненому вигляді. Таким чином, формуються унікальні окремі архітектурні простори та розробляються проектні рішення для типологічно схожих просторів.

Але з часом громадські простори великих міст зазнають серйозних змін щодо особливостей функціонального призначення, які були визначено першочергово у проектній документації. Відсоток вільних та доступних територій у місті стає все меншим.

Нині Київ – місто, яке розвивається в чітко визначених межах, розвиток міста за рахунок території області не передбачається містобудівною документацією. Отже, планування відбувається на тих територіях, які вже освоєні містом. Закладені в попередні часи вільні громадські простори стають заручниками дедалі більшої комерціалізації (тимчасові споруди, рекламні штендери, несанкціонована торгівля) та захоплюються автомобільними парковками. Зміни, які відбулися в пострадянському суспільстві та економіці, жодним чином не відбиваються на міських просторах. Їх конфігурація, закладена ще в радянські часи, залишилась без змін і не набула нових змістів. Наявні міські простори або не планують, або планують за застарілими принципами та засадами, базуючись на застарілій законодавчій та нормативній базі та відсутності базового урбаністичного аналізу. Витоком основних проблем у процесі планування міських просторів є відсутність ланцюжка: збір статистичних даних – аналіз

даних – прогнозування наслідків – планування – збір статистичних даних.

Оцінка стану міського простору відбувається неефективно та непрозоро, внаслідок чого бюджетне фінансування часто спрямовується не на ті об'єкти (простори), які цього дійсно потребують. Кількість складених приписів і протоколів про порушення є незначною через присутність людського фактору. Функція моніторингу порушень та інформування про них, а також функція покарання (стягнення штрафів, проведення демонтажу) нерозведені, що може сприяти корупції. Не використовується великий потенціал громадського контролю порушень за допомогою сучасних інформаційних технологій (мобільного додатку, електронного порталу тощо). Відсутні незалежна оцінка і аналітика міського просторового розвитку.

Таким чином, «публічний простір міста» – це певний базис чи конструкт, а також комунікаційний простір, де відбувається взаємодія та спілкування між різними соціальними групами, де кожен громадянин може реалізувати своє право на участь у політичному, соціальному, релігійному житті великої та малої соціальної групи та суспільства зокрема.

Певний публічний простір міста дає нам інформацію про латентні правила відкритих чи закритих просторів, психологічні та соціальні особливості приналежності до певної спільноти. У таких місцях часто актуалізується та загострюються соціальні суперечності, конфлікти, владні відносини, проявляються соціальні цінності спільноти, її пріоритети та орієнтації, рівень інтегрованості, демократичності, відкритості, толерантності та розвитку спільноти, а також особливості ефектів соціалізації, соціальної ідентифікації та «сприйняття інших», що проявляються саме в умовах публічного простору міста.

Дійсно, публічні простори сучасних міст функціонують набагато складніше. З одного боку, вони надають індивідам можливість соціальної репрезентації й контактів із незнайомцями, змогу зрозуміти свою позицію в суспільстві, а також набути статусу політичного суб'єкта. Разом із тим (і набагато частіше) публічні простори – це місця, де наділена владою коаліція економічних еліт за допомогою державних апаратів, ЗМІ і професійних творців просторів (архітекторів, дизайнерів, проектувальників, урбаністів, маркетологів) реалізує свою політичне, економічне й культурне верховенство, створюючи «репрезентації простору» [6, с. 26–33].

З іншого боку, міські соціальні рухи, урбаністичні ініціативи й виключені з публічного простору спільноти відповідають спротивом і творчим протестом, «повертаючи» (re-claiming) собі фізичний і дискурсивний простір і відвойовуючи своє «право на місто».

Контроль публічних просторів із боку держави та домінуюча ідеологія створюють такі режими використання та способи сприйняття простору, які виключають із нього цілі соціальні групи (бідних, безхатченків, мігрантів та інших).

Зрозуміти функціонування публічного простору як фактору, що безпосередньо сприяє соціальному й культурному різноманіттю міського життя, а також як «сцени» повсякденного життя й «місця демократії» в сучасних містах неможливо поза аналізом соціальних відносин контролю, домінування, виключення й репрезентації, які відтворюються в ньому, значно ускладнюючи абстрактне протиставлення приватного й публічного, державного й громадянського [7; 8].

Знайти традиційні публічні простори (муніципальні площі й парки) в сучасних містах стає дедалі важче, адже публічна й приватна сфери в них надзвичайно переплетені; багато номінально приватних просторів слугують публічним потребам.

Юридичне визначення публічності/приватності простору переводить проблему з академічної в легальну площину, адже, керуючись законом, суди можуть зобов'язувати власників приватних просторів, які є загальнодоступними, не перешкоджати реалізовувати громадянам політичні права і таким чином перетворюють їх ці простори на публічні. І, навпаки, суди можуть забороняти громадську активність навіть у публічних просторах, створених державою, виключаючи їх із публічної сфери.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення публічного простору;

в регулятивних актах, які стосуються міського управління і містопланування, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

Висновки. Нормативно-правове регулювання розвитку великих міських територій є невід'ємною складовою частиною сталого розвитку міст України. Аналіз нормативно-правових документів щодо розвитку територій міських просторів за останні п'ять років свідчить про ґрунтовну правову базу з цієї проблематики.

Так, до основних нормативно-правових документів розвитку територій належать Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 18 листопада 2012 р., Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 1 січня 2020 р., Закон України «Про основи містобудування» від 10 червня 2017 р.

Законодавчі та інші нормативно-правові акти розроблялись за різних умов соціально-економічного розвитку країни, тому виникає потреба їх удосконалити та взаємоузгодити. У контексті формування цілісної системи планування місцевого розвитку серйозною проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку не завжди враховуються під час розробки соціально-економічних програм розвитку як стратегічного, так і короткострокового характеру. Так, на основі аналізу законодавчих, нормативно-правових актів та наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає постійну ефективну взаємодію і комунікацію у суспільстві. Публічний простір має бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація у публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.

Список літератури:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
2. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 18 листопада 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
3. Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
4. Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
5. Концепція комплексного впорядкування міського простору. URL: <https://kga.gov.ua/vporyadkuvannya-miskogo-prostoru>.
6. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.

7. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління. Collection of scientific works*. 2015. Issue 43. "Efficacy Public Administration"
8. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. С. 1–5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf
9. Neal, Z. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers*. Urban Design and Planning. Issue DP000, 2018. Pp. 1–8.
10. European Commission, Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1996). *European Sustainable Cities Report. Expert Group on the Urban Environment*. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
11. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). *The State of the World's Cities Report 2001*. Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. Pp. 80–87.

Lukin S.Yu. ANALYSIS OF REGULATORY DOCUMENTS AND THEIR ROLES IN PUBLIC SPACE ORGANIZATION FOR THE DEVELOPMENT OF CITIES

The article analyzes the legal framework of the city's public space. The normative legal documents that regulate the development of the territories of cities are highlighted. The main differences between the concepts of "public space", "public space" are highlighted, as well as an analysis of the author's approach to define the concept of public space of the city.

It is established that the public space of the city serves as a unifying link of the city, it is it that ensures its integrity in social terms, ensuring the creation of urban community, reflecting the social manifestation of the city. It has been found that functional dimension is considered as an opportunity for various forms of communication between city dwellers, as well as effective forms of communication in obtaining public services and conducting effective dialogue of the population with representatives of public authorities, as well as openness and transparency in decision-making by heads of public authorities, enterprises, institutions and organizations for the implementation of development strategies in a certain territory.

It is worth noting that there is no definition of "public space" in Ukrainian law; Regulations concerning urban governance and urban planning define only so-called "public spaces".

Based on the analysis of regulatory documents for the development of urban territories over the last five years, it is determined that in the context of forming a comprehensive system of local development planning, a serious problem is that the requirements of spatial development documents are not always taken into account when developing socio-economic development programs as strategic and short-term. It is determined that public space should be open and provide for effective dialogue between the authorities and the community of the city. Also, open communication in public space implies the presence of public institutions and involvement of community representatives in active social and political processes in political and social decision-making. An important aspect of the city's public space is the safety and realization of the public interests of residents and visitors of the city.

Key words: public space, regulatory documents, development of city territory, public space, public space, private sphere.

Мірко Н.В.

Київський національний торговельно-економічний університет

Костянчук О.М.

Київський національний торговельно-економічний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ СФЕРОЮ НА ПРИКЛАДІ ЖИТОМИРСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті досліджено теоретичні основи державної та регіональної політики у сфері туризму. Визначено роль місцевого самоврядування і в управлінні регіональним розвитком туризму. Узагальнено шляхи покращення управління регіональним розвитком туризму. Виявлено основні проблеми туризму та регіональної туристичної політики як невід'ємної та взаємопов'язаної частини економіки України, що має власні особливості.

Доведено, що регіональні аспекти дослідження постійного розвитку туризму набувають особливої актуальності в сучасний період розвитку України, коли характер економічних, соціальних та демографічних процесів має велике територіальне різноманіття. Це зумовлюється регіональними відмінностями соціально-економічного розвитку, що спостерігалися в минулі роки, та особливостями глибоких змін у всіх сферах економіки і, насамперед, у сфері економічної діяльності, які пов'язані з формуванням ринкових умов господарювання в сучасний період. Розроблено стратегічні напрями підвищення туристичної привабливості Житомирської області. За допомогою методу SWOT-аналізу виявлено сильні та слабкі сторони туристичної галузі в Житомирській області, ризики його функціонування та можливості їх усунення. Визначено, що загрозами для Житомирської області є фінансовий розвиток, адже в області з державного бюджету виділяється недостатня кількість коштів для розвитку галузі туризму; низький рівень нормативно-правової бази загрожує області відсутністю стандартизації туристичних послуг; інфраструктура області є загрозою для розвитку туризму, адже її стан задовільний; сфера послуг в області розвивається повільними темпами та не є пріоритетною, на відміну від промисловості та будівництва, що також створює загрози.

Наведено приклад впровадження маркетингової моделі в діяльність органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *міське самоврядування, регіональна політика, туристична галузь, об'єднані територіальні громади, туристичний потенціал.*

Постановка проблеми. В управлінні розвитком туристичної галузі на регіональному рівні особливе місце посідають туристичні комплекси регіонів. Останнім часом регіони демонструють позитивні тенденції розвитку туристичної сфери, що характеризується збільшенням кількості українських та іноземних туристів, надходженням платежів до обласних та місцевих бюджетів, створенням нових робочих місць. Одночасно з розвитком регіонального туризму виникає низка недоліків: незадовільний рівень розвитку туристичної інфраструктури; низька конкурентоспроможність туристичних продуктів та послуг; обмеженість державної підтримки; недостатній маркетинговий супровід туристичної сфери; нестабільність законодавства; слабка інтегрованість в європейську систему сфери послуг; незадовільний стан управління регіональним розвитком туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку державної регіональної політики та місцевого самоврядування у сфері надання туристичних послуг у своїх працях розглядали такі зарубіжні і вітчизняні вчені: В. Анопрієнко, К. Бабінова, О. Бейдик, П. Гаман, В. Гетьман, В. Дмитренко, В. Кифяк, Н. Мироненко, Є. Панкова, І. Смаль та інші автори.

Постановка завдання. Метою статті є вибір сучасної стратегії регулювання та інструментів реалізації управлінської діяльності в туристичній системі регіону як пріоритетної сфери регіональної економіки, підвищення ролі системи місцевого самоврядування у справі управління регіонами, особливо коли це стосується управління пам'ятками культурної спадщини та природного середовища, курортною та туристичною діяльністю.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Розвиток туристичної галузі є одним із перспективних напрямів для Житомирської області. Конкуренентоспроможність та привабливість регіону підвищується, якщо на його території зосереджена достатня кількість туристичних ресурсів, які забезпечують сталий розвиток та залучення туристичних потоків. Житомирська область є привабливою для туристів, оскільки нараховує:

- понад 160 пам'яток історії та культури, 30 пам'яток архітектури, 18 пам'ятних історичних знаків, 3 фортеці, 1 замок, 3 меморіали, 16 садиб, 7 палаців;
- 28 музеїв, 3 театри, 40 культових споруд, 913 бібліотек (із них 788 знаходяться у сільській місцевості), близько 10 музичних колективів;
- близько 200 туристичних підприємств, з них 150 – туристичні фірми та туристичні оператори, 50 готелів категорії 2–4 зірки та готельно-ресторанних комплексів на понад 300 номерів;
- близько тисячі працюючих у туристичній сфері області;
- обласний туристично-інформаційний центр (м. Житомир) та туристично-інформаційний центр у м. Коростень, які надають виключно екскурсійні послуги та навчають екскурсоводів (в області працює близько 100 екскурсоводів);
- в м. Житомир з 2016 року функціонує хостел на 50 ліжко-місць;
- у приміських територіях діє близько 10 садиб сільського (зеленого) туризму [7].

У процесі аналізу сучасного стану регіонального розвитку туризму в Житомирській області було визначено, що пріоритетними туристичними напрямами нині є фестивальний, медичний, культурний, релігійний, спортивний, автентичний та місе-туризм у рамках проекту «Подорожуй Житомирщиною» за підтримки Житомирської обласної державної адміністрації та Житомирського обласного туристично-інформаційного центру [4].

Фестивальний туризм: Французька весна у Бердичеві; Купальські роси в Немирцях; Міжнародний фестиваль дерунів у Коростені; Ягідний фестиваль «Бруснява» в с. Костовці; в смт Лугини – Всеукраїнський OPEN AIR рок-фест; у м. Новоград-Волинському – Всеукраїнський фестиваль «Лесині джерела»; в м. Овручі – фестиваль картоплі; у с. Стремигород – Міжнародний фестиваль льону.

Медичний туризм: радонові ванни в санаторії «Дениші»; народження дитини в Житомирському обласному перинатальному центрі; Кардіохірур-

гічний центр Житомирської обласної лікарні ім. О.Ф. Гербачевського; стоматологічний туризм на Житомирщині; санаторій «Тетерів» (м. Коростишів); санаторій «Іршанськ» (смт. Іршанськ).

Культурний туризм: музей Лесі Українки (м. Новоград-Волинський); літературно-меморіальний музей В. Короленка; Костел святої Варвари (м. Бердичів), де вінчався Оноре де Бальзак; музей космонавтики ім. С. Корольова; Музей української домашньої ікони (м. Радомишль); парк «Древлянський» (м. Коростень); палац Ганських, де відкрито музей Бальзака (с. Верхівня); замок «Радомисль» (м. Радомишль); Андрушівська астрономічна обсерваторія (с. Гальчин, Андрушівський район); замок Терещенко (с. Турчинівка, Чуднівський район); Музей коштовного та декоративного каміння (смт. Хорошів); Кмитівський музей образотворчого мистецтва (с. Кмитів, Коростишівський район).

Релігійний туризм: Монастир-фортеця католицького ордену Босих Кармелітів (м. Бердичів); Костел святої Варвари (м. Бердичів); Чоловічий монастир Казанської ікони Божої Матері (Урочище Кипяче); Свято-Анастасіївський жіночий монастир (м. Житомир); Тригірський Свято-Преображенський монастир; Свято-Васильківський храм (м. Овруч).

Спортивний туризм: річки Тетерів, Случ, Уборть – ідеальні локації для водного туризму (сплав на байдарках, катамаранах, рафтинг, а також скелелазіння); гірський туризм у с. Дениші (скеледром); велотуризм; авто-, мототуризм; авіатуризм.

Автентичний туризм: Поліський природний заповідник; заказник «Камінне село» (с. Рудня Замисловицька, Олевський район); скеля Голова Чацького (м. Житомир); Ольжині купальні (м. Коростень); «Острів кохання» (с. Ст. Солотвин, Бердичівський район); Центр реабілітації ведмедів «Надія» (с. Березівка, Житомирський район).

MICE-туризм: Житомирщина має потужні перспективи для розвитку бізнесу. Свої інвестиції Житомирській області довіряють 50 країн світу. Житомирська область активно розвивається в галузі економіки, сільського господарства, енергоефективності, медицини та спорту.

Перспективним напрямом розвитку туризму в Житомирській області визначено сільський (зелений) туризм [3]. Цей вид туризму цікавий в основному для жителів великих міст у віці від 25 до 50 років, а також для іноземних туристів, які мріють відпочити в сільській місцевості, пізнати культуру села, познайомитися з новими людьми,

спробувати продукти харчування, які виробляються на території садиби.

Для жителів сільської місцевості та для власників садиб сільський (зелений) туризм – це можливість організувати нові туристичні маршрути, облаштувати місця ночівлі та дозвілля для туристів, попрацювати екскурсоводом, здивувати кулінарними навичками, підготувати культурну програму, продемонструвати звичаї та традиції краю, а також реалізувати туристам екологічно чисті продукти харчування. Розвиток сільського (зеленого) туризму приносить прибутки як власникам садиб, так і в обласні, сільські, селищні бюджети. Завдяки цим надходженням можливий благоустрій сіл та селищ, що є головною проблемою сьогодення.

Популярними садибами сільського (зеленого) туризму в Житомирській області є екопротір «Тетерівський кіш» (с. Городське, Коростишівський район), культурно-мистецький центр «Поліська хата» (с. Городське), садиба «Кіт Баюн і Кривенька качечка» (с. Тетерівка, Житомирський район), «Володимирська садиба» (Брусилівщина).

Популярними туристичними маршрутами області є такі: «Музей коштовного та декоративного каміння – Бункер Сталіна – Монастир Казанської ікони Божої Матері»; «Ставка Гімлера – Острів кохання – Волинський Єрусалим – Маєтки родини Терещенків»; «Кам'яне село – український стоунхендж»; «Соромітницькі вечорниці в Поліській хаті»; «Замок Радомисль + культурний центр «Поліська хата»; «Сплав Кошарище – Коростишів»; «Знайомство з Житомирщиною»; «Таємниці мілітарної Житомирщини»; «Історія кохання Оноре де Бальзака і Евеліни Ганської»; «Словечансько-Овруцький кряж»; «Дениші – Тригир'я»; «Таємниці древлянської землі». Також є велика кількість фестивальних та активних турів по регіону та по місту Житомир [6].

Державна туристична політика в Україні має визначати стратегічні цілі та ресурси розвитку туризму, оцінювати вплив політики туризму на виробництво, споживання, навколишнє та соціальне середовище. Держава має здійснювати контроль та регулювати сектор туризму безпосередньо як через Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, на яке покладені повноваження в галузі туризму, так і через органи місцевого самоврядування. Механізм регуляторного впливу може бути реалізовано за двома підходами: на засадах управління потребами і прибутками та на засадах управління позицією та цінами.

Повноваження з надання і розвитку туристичних послуг у Житомирській області покладаються на Управління культури і туризму Житомирської обласної державної адміністрації, яке є головним органом, що регулює туристичну діяльність в області.

З 2014 року розпочалася реформа місцевого самоврядування в Україні, яка отримала назву «децентралізація», тобто передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування. Кожен мешканець села, селища та міста має право на широкий спектр послуг, в тому числі і туристичних. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише за умови, що відповідальні за їх надання знаходяться поруч. Найближчими до людей є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети. Отже, саме вони взяли на себе повноваження і достатню кількість коштів, щоб вирішувати усі місцеві питання [2].

У 2018 році прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Нині в області утворено 57 територіальних громад, які одразу ж визнали туризм пріоритетною галуззю для розвитку та вкладання коштів.

Органи місцевого самоврядування Житомирської області виступають розпорядниками бюджетних коштів, досліджуючи нагальні потреби територіальних громад регіону щодо надання туристичних послуг, постійно переглядають та доповнюють програми соціально-економічного розвитку регіону, в яких розвитку туризму приділяється ключове місце.

Згідно з аналізом положень про діяльність управлінь та відділів культури і туризму, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень: розробляють проекти місцевих програм розвитку туризму і подають їх для затвердження відповідним місцевим радам; вживають заходів щодо виконання положень програми розвитку туризму; залучають до співпраці підприємства, установи і організації для спільного вирішення проблем розвитку місцевого туризму; підтримка розвитку туристичних ресурсів; вживання заходів щодо інвентаризації туристичних ресурсів місцевого значення та їх охорони і збереження; активне залучення місцевого населення до туристичної діяльності шляхом створення нових робочих місць; сприяють розвитку різних видів туризму на відповідних територіях.

Важливою складовою частиною правового статусу органів місцевого самоврядування є розподіл

їх повноважень та функцій, що дозволяє визначити місце та роль органів місцевого самоврядування в процесі розробки, впровадження та контролю за якістю туристичних послуг, які надаються населенню. Можна зазначити, що в останні роки дії представників управлінь та відділів у Житомирській області стали відкритими, а небайдужих громадян постійно долучають до вирішення питань місцевого та обласного значення.

У 2018 році створено ГО «Житомирська туристична асоціація», яку очолив экс-голова Координаційної ради з питань бюджету участі м. Житомира А. Шелестюк. Іншими співвласниками ГО «Житомирська туристична асоціація» є С. Дехтяренко (власник туристичної фірми «Патріот», яка займається організацією турів по Житомирській області та м. Житомиру), О. Мілінчук (кандидат економічних наук Житомирського політехнічного інституту), Ю. Святненко (головний спеціаліст відділу охорони культурної спадщини та туризму Управління культури і туризму Житомирської обласної державної адміністрації) [1].

Головними завданнями Житомирської туристичної асоціації є: консолідація туристичної галузі задля захисту її інтересів; представництво учасників асоціації в органах місцевого самоврядування та управліннях, міжнародних організаціях; сприяння учасникам у вирішенні проблем, що виникають в їх діяльності як учасників ринку туристичних послуг; створення нових проектів задля освітнього розвитку туристичної галузі Житомирської області; сприяння підвищенню кваліфікації та професіоналізму учасників асоціації; підтримка проектів, спрямованих на реалізацію потенціалу області; представлення Житомирської області на міжнародних виставках та івентах; пошук нових партнерів за кордоном для створення нових проектів та сумісного проведення існуючих; об'єднання учасників ринку туристичних послуг інших країн задля обміну галузевою інформацією та досвідом між учасниками; промоція галузевої івент-індустрії задля розвитку туристичної галузі області; популяризація туристичного брэнда області в Україні та за кордоном; промоція дестинації задля збільшення потоків внутрішніх та іноземних туристів.

Нині актуальним є питання впровадження маркетингової моделі державного управління. Державний маркетинг має на меті змінити характер державного управління, так, у процесі впровадження комплексу маркетингу в діяльність органів місцевого самоврядування змінюються засади їх діяльності, оскільки головною метою

діяльності є врахування інтересів споживачів, а результатом – вироблення та надання послуг. У Житомирській області питанням впровадження маркетингової моделі в діяльність органів місцевого самоврядування зацікавилися в повній мірі. Для цього було створено відокремлений підрозділ Житомирський центр розвитку місцевого самоврядування (далі – ВП ЦРМС). Починаючи з 2018 року у ВП ЦРМС активно проводяться тренінги, семінари, ярмарки та інші заходи з питань туризму за участі Управління культури і туризму Житомирської обласної державної адміністрації, ГО «Житомирська туристична асоціація», Житомирського обласного туристично-інформаційного центру та туристично-інформаційного центру м. Коростеня, представників територіальних громад області та представників відділів культури і туризму міських рад [3].

На одному із заходів під назвою «Ярмарок туристичних пропозицій» фахівці дев'яти ОТГ регіону презентували нові туристичні маршрути та калькуляцію турів для туроператорів та представників туристичних фірм регіону та Києва. Стає зрозумілим, що громади почали розглядати сферу туризму як можливість заробити кошти і для цього готові не лише говорити, що в них є туристичні об'єкти, а й робити конкретні кроки з розвитку туристичної інфраструктури та залучення туроператорів і туристів. Житомирська обласна державна адміністрація продовжуватиме роботу із громадами у сфері розвитку туризму шляхом проведення спільних навчальних й практичних заходів, поїздок і воркшопів.

Прикладом впровадження маркетингової моделі в діяльність органів місцевого самоврядування стало залучення громадян до бюджету участі (іншими словами – громадський бюджет). Громадський бюджет дає змогу мешканцю взяти участь у тому, як і де бюджетні кошти можуть використовуватися для поліпшення життя в місті, селі, селищі. Бюджет участі – це процес взаємодії Житомирської обласної державної адміністрації, міських, сільських, селищних рад та їх виконавчих органів із громадськістю, спрямований на залучення жителів певної території до участі у бюджетному процесі шляхом прийняття рішень щодо розподілу визначеної певним органом місцевого самоврядування частини коштів бюджету через подання відповідних проектних пропозицій та проведення відкритого громадського голосування за такі проекти, а також забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Громадським проектом у галузі туризму в Житомирській області став проект «Школа екскурсиводів» у м. Коростень спільно з представниками відділу культури і туризму Коростенської міської ради та Коростенського туристично-інформаційного центру. Місто Коростень має всі передумови для того, щоб увійти до складу відомих туристичних міст України та Європи, а кількість туристів, які відвідали місто, з кожним роком сягає відмітки в 100 000 осіб. Водночас у туристичній сфері міста відчувається дефіцит кваліфікованих екскурсиводів (особливо із знанням іноземних мов). Проект спрямований на залучення проактивної частини населення до популяризації Коростеня на волонтерських засадах та створення реєстру екскурсиводів міста. Для проведення навчання передбачається запрошення до школи краєзнавців, професійних екскурсиводів, вчителів історії та англійської мови.

Незважаючи на потужний потенціал, Житомирська область не належить до постійних та безперечних лідерів за показниками розвитку туристичної галузі. На підставі експертних оцінок нами складено SWOT-матрицю розвитку туристичного комплексу Житомирської області. Для аналізу можливостей та загроз було обрано такі фактори: транспортна інфраструктура області; туристична інфраструктура області; розвиток нових видів туризму; розвиток сфери послуг (харчування, розміщення, розваги); міжнародні зв'язки; розвиток фінансових інститутів; децентралізація влади; розвиток громадянського суспільства; дотримання вимог чинного законодавства в галузі туризму; ситуація в країні;

політико-економічна ситуація в області; нормативно-правова база у галузі туризму; державна підтримка туристичних підприємств; високий рівень конкуренції в галузі туризму.

Аналізуючи отримані дані, дійшли висновку, що Житомирська область має більше можливостей, ніж ризиків (50,6>34,9).

Проаналізуємо сильні та слабкі сторони розвитку Житомирської області в галузі туризму за такими факторами: наявність потенціалу для розвитку туризму в області; наявність міжнародних транспортних сполучень; наявність засобів розміщення; вигідність географічного положення Житомирської області; природно-ресурсний потенціал; значна кількість туристичних об'єктів; сприятливі кліматичні умови; наявність значної мережі закладів харчування; наявність рекреаційних та водних ресурсів; ціна туристичного продукту; стандарти обслуговування; наявність кваліфікованих кадрів у галузі; інноваційно-інвестиційний розвиток; реклама.

Заносимо до стовпчика 1 табл. 2 фактори, що визначають фактори успіху області. Оцінюємо за 10-бальною шкалою їх важливість і розраховуємо коефіцієнти важливості (стовпчик 2 табл. 2). Далі оцінюємо за 10-бальною шкалою рівень, досягнутий кожним конкурентом за кожним фактором (стовпчики 3, 5, 7 табл. 2; найкраще значення – 10, найгірше – 1). Конкурентами Житомирської області за схожими туристичними послугами та управлінням галуззю туризму можна вважати Волинську та Чернівецьку області.

Для визначення абсолютної конкурентної сили першим обираємо конкурентів і визначаємо серед них найвищу оцінку за кожним фактором

Таблиця 1

Аналіз можливостей та загроз

Фактори	Важливість балів V_i	Сприятлива зміна (можливість)		Несприятлива зміна (ризик)	
		Імовірн. P_i^3	$P_i^3 * V_i$	Імовірн. P_c^3	$P_c^3 * V_i$
Інфраструктура області	5	0,4	2,0	0,6	3,0
Нові види туризму	9	0,7	6,3	0,3	2,7
Сфера послуг	5	0,4	2,0	0,6	3,0
Міжнародні зв'язки	7	0,6	4,2	0,4	2,8
Фінансовий розвиток	6	0,3	1,8	0,7	4,2
Децентралізація	9	0,7	6,3	0,3	2,7
Громадянське суспільство	8	0,6	4,8	0,4	3,2
Вимоги законодавства	7	0,8	5,6	0,2	1,4
Ситуація в країні та області	4	0,2	8,0	0,8	3,2
Нормативно-правова база	6	0,3	1,8	0,7	4,2
Підтримка підприємств	6	0,6	3,6	0,4	2,4
Конкуренція в галузі	7	0,7	4,2	0,3	2,1
Загалом			50,6		34,9

Таблиця 2

Аналіз слабких та сильних сторін

Фактори	Вага Pi	Конкурент 1		Конкурент 2		Область			
		A1i	Pi* A1i	A2i	Pi* A2i	Звич. Aii	Pi* Aii	Абс. Δ Ii	Pi* Ii
Потенціал	0,3	7	0,21	8	0,24	8	2,4	2	0,6
Міжнародні транспортні сполучення	0,1	10	0,10	6	0,6	10	1,0	2	0,2
Засоби розміщення	0,3	8	0,24	9	0,27	5	1,5	-2	-0,6
Географічне положення	0,4	9	0,36	7	0,28	10	4,0	2	0,8
Природно-ресурсний потенціал	0,1	10	0,10	8	0,8	8	0,8	1	0,1
Туристичні об'єкти	0,4	6	0,24	7	0,28	8	3,2	3	0,12
Екологія	0,6	9	0,54	7	0,42	9	5,4	1	-0,6
Заклади харчування	0,1	10	0,10	10	0,10	10	1,0	0	0
Рекреаційні і водні ресурси	0,2	9	0,18	7	0,8	9	0,9	1	0,2
Ціна туристичного продукту	0,5	6	0,30	8	0,40	9	4,5	-2	-0,10
Стандарти обслуговування	0,5	9	0,45	9	0,45	6	3,0	-2	-0,10
Кадри в галузі	0,4	8	0,32	8	0,27	7	2,8	0	0
Інновації та інвестиції	0,7	6	0,42	7	0,49	6	4,2	-2	-0,14
Реклама	0,5	8	0,40	9	0,45	9	4,5	-2	-0,10
Конкурентна сила:			3,84		5,85		3,92		8,24

(наприклад, з оцінок 10 і 1 більша 9). Далі віднімаємо ці найвищі оцінки від оцінок області і результат заносимо в стовпчик 9 табл. 2. Враховуємо відносну важливість факторів множенням стовпчика 2 на стовпчик 9 і підсумовуємо результат стовпчика 10. Це і є абсолютна конкурентна сила; якщо вона додатна, область має більше сил, ніж слабкостей, і навпаки. У Житомирській області абсолютна конкурентна сила додатна (8,24>0), тобто вона має більше сильних сторін, ніж слабких.

Наступним завданням є складання матриці SWOT-аналізу на основі проведених досліджень (табл. 3). До клітинок верхнього рядка матриці заносимо можливості та загрози в порядку зменшення їх важливості (за значеннями відповідно стовпчиків 4 та 6 табл. 1). Якщо значення стовпчика 4 більше, ніж стовпчика 6, фактор розглядаємо як можливість, інакше – як загрозу. За однакових значень фактор можна не розглядати. Оцінки загроз позначаємо мінусами. До клітинок нижнього рядка матриці заносимо сили та слабкі сторони в порядку зменшення їх важливості. За додатного в стовпчику 10 табл. 2 фактор розглядається як сила, за від'ємного – як слабкість. За нульового значення фактор можна взагалі не розглядати.

Таблиця 3

Матриця SWOT-аналізу

<p>Можливості (O)</p> <ul style="list-style-type: none"> – нові види туризму (6,3) – децентралізація (6,3) – дотримання вимог законодавства (5,6) – громадянське суспільство (4,8) – міжнародні зв'язки (4,2) – конкуренція в галузі (4,2) – підтримка підприємств (3,6) 	<p>Загрози (T)</p> <ul style="list-style-type: none"> – фінансовий розвиток (-4,8) – рівень нормативно-правової бази (-4,2) – інфраструктура області (-3,0) – сфера послуг (-2,0)
<p>Сили (S)</p> <ul style="list-style-type: none"> – туристичні об'єкти (0,12) – географічне положення (0,8) – потенціал області (0,6) – рекреаційні і водні ресурси (0,2) – міжнародні транспортні сполучення (0,2) – природно-ресурсний потенціал (0,1) 	<p>Слабкості (W)</p> <ul style="list-style-type: none"> – інновації та інвестиції (-0,14) – ціна туристичного продукту (-0,12) – стандарти обслуговування (-0,10) – реклама (-0,10) – екологічний стан (-0,6)

З цього дослідження можна сформулювати такі висновки: можливостями Житомирської області є нові види туризму, тому що ринок

туристичних послуг розвивається дуже швидко, разом із тим зростають запити туристів, і утворення на базі регіону нових видів туризму – це можливість привабити нові туристичні потоки; можливість децентралізації пов'язання зі змогою громадян втручатися в процеси діяльності органів місцевого самоврядування області; дотримання законодавства дає змогу чітко слідувати правилам та нормам державного регулювання туристичної галузі на регіональному рівні; міжнародні зв'язки дають змогу залучати додаткові кошти для розвитку туризму, розробки спільних проєктів з органами управління інших країн та участі у міжнародних заходах із туризму; конкуренція в галузі – це можливість уникнення монополізації ринку туристичних послуг в регіоні; підтримка підприємств із боку органів місцевого самоврядування відкриває можливості для довготривалої та плідної співпраці, участі у спільних проєктах та залучення додаткових коштів із приватного сектору на розвиток туризму.

Загрозами для Житомирської області є фінансовий розвиток, адже в області з державного бюджету виділяється недостатня кількість коштів для розвитку галузі туризму; низький рівень нормативно-правової бази загрожує області відсутністю стандартизації туристичних послуг; інфраструктура області є загрозою розвитку туризму, адже її стан задовільний; сфера послуг в області розвивається повільними темпами та не є пріоритетною, на відміну від промисловості та будівництва, що також створює загрози.

Сильними сторонами Житомирської області є: туристичні об'єкти, яких в області налічується понад 500 одиниць; географічне розташування; потенціал області, адже регіону є чим похвалитися та що продемонструвати; рекреаційні і водні ресурси включають у себе джерела радонових вод, а також на території області знаходиться велика кількість лісів, річок та озер; міжнародні транспортні сполучення, адже територією області проходить безліч міжнародних автошляхів, шляхів обласного та районного значень; природно-ресурсний потенціал, адже в області сприятливі кліматичні умови в будь-яку пору року.

Слабкими сторонами Житомирської області є недостатня кількість інвестицій, адже інвестори не бачать перспективи вкладання коштів у галузь туризму, а також відсутність достатнього рівня інноваційного розвитку; ціна туристичного продукту залишається слабкою стороною через надто завищені ціни на деякі тури; стандарти обслуговування в області перебувають на низькому рівні

і потребують удосконалення; реклама Житомирської області залишається на низькому рівні через те, що регіон не представляє себе на міжнародних та всеукраїнських заходах у повній мірі, відсутні інформації на інтернет-ресурсах; екологічний стан області сягає відмітки «задовільно» через функціонування в області багатьох промислових підприємств, які шкодять навколишньому середовищу.

Висновки. Житомирська область – одна з найбільших за площею в Україні, яка має вигідне географічне положення та сприятливі кліматичні умови. Багате історичне минуле, привітні люди, наявність джерел радонових мінеральних вод, велика кількість пам'яток історії та архітектури – все це дає широкий спектр можливостей для розвитку туризму на території регіону. Перспективним видом туризму для Житомирщини є сільський (зелений) туризм, що дасть змогу жителям сільських місцевостей отримувати додаткові кошти на розвиток територіальних громад, створити нові робочі місця, організувати нові туристичні маршрути, просувати туристичний потенціал області та окремих її районів.

Житомирська область є привабливою для туризму, і саме тому органи управління приділяють значну увагу розвитку цієї галузі. Велика кількість туристичних об'єктів, наявність туристичних підприємств, засобів розміщення, розважальних закладів, лікувально-оздоровчих санаторіїв, туристично-інформаційних центрів, садіб сільського (зеленого) туризму, кваліфікованих екскурсодів дає змогу стверджувати, що область має конкурентні переваги в туристичній галузі.

Головним органом управління з питань туризму в Житомирській області є Управління культури та туризму Житомирської обласної державної адміністрації. Під час децентралізації управління більшість обов'язків та повноважень була передана сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних територіальних громад. Органи місцевого самоврядування області самостійно розпоряджаються бюджетними коштами, формують та реалізують програми з розвитку туризму, залучають до співпраці представників приватного сектора, міжнародних та громадських організацій, представляють туристичний потенціал своїх сіл, селищ, міст. Майже в кожному органі місцевого самоврядування області створено відділ із питань туризму.

В останні роки реформи державного управління та місцевого самоврядування спрямовані на

те, щоб дії представників уряду стали відкритими. В Житомирській області ця ініціатива сприймається позитивно і впроваджується в повній мірі шляхом залучення небайдужих громадян до прийняття рішень обласного та місцевого значень. Житомирська обласна державна адміністрація, сільські, селищні та міські ради при цьому використовують маркетингову модель управління.

Аналізуючи туристичний комплекс Житомирщини за методом SWOT-аналізу, ми виявили та обґрунтували, що головною можливістю області є створення нових видів туризму, головною загрозою – фінансовий розвиток регіону, сильною стороною – туристичні об'єкти, а слабкою стороною – інноваційно-інвестиційний розвиток.

Список літератури:

1. Громадська організація «Житомирська туристична асоціація». URL: <https://www.facebook.com/groups/282413472195324/> (дата звернення: 18.01.2020).
2. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення: 17.01.2020).
3. Житомирська обласна державна адміністрація. URL: <https://zt.gov.ua/> (дата звернення: 17.01.2020).
4. Житомирський обласний туристично-інформаційний центр. URL: <http://tic.zt.ua/> (дата звернення: 18.01.2020).
5. Панкова Є.В. Туристичне краєзнавство. Навчальний посібник. Київ : Альтпрес, 2003. 352 с.
6. Туристична фірма «Патріот». URL: <https://patriot.zt.ua/> (дата звернення: 16.01.2020).
7. Туристичні пам'ятки Житомирської області. URL: <https://ua.igotoworld.com/> (дата звернення: 16.01.2020).

Mirko N.V., Kostianchuk O.M. TOURIST INDUSTRY CONCEPTUAL BASIS OF MANAGEMENT ON THE EXAMPLE OF ZHYTOMYR REGION

The article deals with the theoretical basis of the state and regional policy studies in the sphere of tourism. Also, the role of the municipal government in the management of the regional tourism development has been established. The ways of the regional tourism development improvement are summarized. Besides, the main problems of the tourism and the regional tourism policy as integral and interrelated components of the economics of Ukraine, which has its own particularities, are highlighted as well.

It is proved that regional aspects studies of the constant tourism development are becoming of particular relevance in the modern period of the development of Ukraine, while the character of economic, social and demographic processes is of great territorial diversity. It is due to the regional socio-economic development differences, observed in recent years, and due to the features of profound changes in all the spheres of the economy, and above all, in the economic sphere, which are connected with the competitive business environment management formation during the modern period. Moreover, the strategic directions of tourist attractiveness increasing in the Zhytomyr region have been developed. The SWOT analysis revealed strengths and weaknesses of the tourism industry in the Zhytomyr region as well as the risk factors of its functioning and the elimination ways for them.

It is determined that the financial development is the threat to the Zhytomyr Region as the state budget allocates insufficient funds for the tourism industry development; the low level of the legal framework threatens the region with the lack of standardization of the tourist services; the region infrastructure is the threat to the tourism industry development as its state is satisfactory; the service industry in the region is developing slowly and is not a priority unlike the industry and the construction industry which turns out to be a threat as well.

The example of the marketing model implementation into the action of the local government is given in the article.

Key words: *municipal government, regional policy, tourism industry, united territorial communities, tourism potential.*

Мохова Ю.Л.

Донецький національний технічний університет

Гордієнко І.В.

Донецький національний технічний університет

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

У статті визначено роль житлово-комунального господарства в національній економіці. Виділено завдання державного регулювання ЖКГ, форми (контроль за обсягом пропозиції продукції на ринку, структурою та рівнем цін, правилами безпеки, рівнем доходів, фінансовою структурою, якістю продукції і структурою власності організації), методи (прямі, непрямі, адміністративне та економічне регулювання). За результатами аналізу тенденцій розвитку житлово-комунального господарства доведено, що житловий фонд України поступово збільшується (щорічно на 7%), найбільша кількість житлового фонду припадає на міські поселення, понад 3/4 житлового фонду становить державний житловий фонд; досить високий рівень (більш 90%) приватизації житла. Збитковість житлово-комунальних підприємств, фізичне та моральне старіння конструкцій і внутрішніх систем житлових будівель є головною причиною погіршення комфортності, зниження якості комунальних послуг, безпечності та надійності умов проживання. Виділено ключові проблеми розвитку ЖКГ в Україні: повільний розвиток конкурентних ринкових відносин, обмеженість можливостей місцевих та державного бюджетів щодо фінансування розвитку цієї сфери, відсутність позитивних зрушень у поліпшенні інвестиційного клімату у сфері житлово-комунального господарства, неефективне використання та обмеженість фінансових та матеріально-технічних ресурсів та ін. Запропоновано напрями вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством: удосконалення нормативно-законодавчої бази, механізму створення інституту відповідальних власників житла, підвищення якості житлово-комунальних послуг і удосконалення тарифної та цінової політики, удосконалення фінансово-стабілізаційної політики. Доведено, що підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства є необхідною умовою для запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства та проведення системних перетворень у цій галузі.

Ключові слова: державне регулювання, житлово-комунальне господарство, житловий фонд, приватизація, реформування.

Постановка проблеми. Однією зі складових частин ефективності державного регулювання є формування організаційної оптимальної системи, яка була б здатна адаптуватися до постійно змінних умов, протистояти руйнівним тенденціям; усунути дублювання функцій органів місцевого самоврядування; забезпечувати принцип керованості органів регулювання; створити необхідну мотивацію для кадрового складу регулюючих органів. У повній мірі ця складова частина має бути присутня і в державному регулюванні житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ).

Житлово-комунальне господарство є досить вагомим складником національної економіки. До його особливостей належать висока соціальна значимість, поєднання невіробичних та виробничих

функцій, які тісно пов'язані з наданням послуг та виготовленням продукції. Саме житлово-комунальне господарство є важливим показником прояву накопичених невіршених технологічних, економічних, соціальних проблем національного господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей регулювання житлово-комунального господарства, його розвиток, а також розроблення заходів покращення державного регулювання житлово-комунального господарства висвітлюються у працях багатьох науковців, зокрема таких, як: Я.В. Куц [1], П.П. Обуховський [2], Н.І. Олійник [3], Ю.Л. Петрушевський [4], А.В. Пикулькин [5] та ін. Водночас питання формування ефективного механізму державного

регулювання розвитку ЖКГ є особливо актуальним і вимагає подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення особливостей державного регулювання розвитку житлово-комунального господарства для визначення напрямів його вдосконалення в умовах реформування вітчизняної державної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах сфера житлово-комунального господарства пов'язана зі створенням максимально безпечних та комфортних умов її життєдіяльності, забезпеченням належних умов існування людини.

Державне управління у сфері житлово-комунального господарства охоплює всі види житлових фондів, у тому числі приватний, сутність якого постає в організації комунального обслуговування населення, проведення заходів з реконструкції, охорони, у встановленні обов'язкових для всіх власників житла правил щодо експлуатації житлових будинків [2].

ЖКГ має власні специфічні особливості, що підтверджує його динамічну, складну, організаційно-економічну багатoelementну структуру. Система ЖКГ представлена «чистими» підгалузями та природними монополіями, які функціонують на умовах чистої конкуренції (санітарне очищення територій, експлуатація житла тощо). Специфічною рисою ЖКГ є те, що комплекс належить одночасно і до невиробничої, і до виробничої інфраструктури: галузь не виробляє товари, а переважно надає послуги [3].

Основу правового забезпечення організацій ЖКГ та діяльності підприємств становлять закони України, в яких визначені правові основи їхніх взаємовідносин із зовнішнім середовищем у ринкових умовах господарювання. Ключовими нормативними актами у сфері ЖКГ є: Конституція України; Житловий кодекс України; Цивільний кодекс України; Кодекс про адміністративні правопорушення; закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна»; постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України та ін.

Форми державного регулювання передбачають контроль за обсягом пропозиції продукції на ринку, структурою та рівнем цін, якістю послуг (продукції), рівнем доходів (у формі комісійних, прибутку), правилами безпеки, бар'єрами виходу (входу) на ринок (з ринку), структурою власності організації або підприємства, фінансовою структурою.

Завдання політики у сфері ЖКГ не можуть бути вирішені лише на основі ринкових відносин. Їх вирішення вимагає в тому числі й методів прямої участі держави. До основних методів державного регулювання ЖКГ належать: бюджетне регулювання (субсидування), податкове регулювання, контроль якості послуг, стандартизація, регулювання тарифів, захист конкуренції, екологічне регулювання.

Тобто у своїй діяльності держава спирається на використання прямих (адміністративних) та непрямих (економічних) важелів та методів регулювання. Адміністративні методи безпосередньо впливають на інтереси об'єктів управління за допомогою дозволу, заборони, примусу, застосовуваних незалежно від думки останніх. Економічні методи впливають на інтереси об'єктів керування через господарське законодавство, фінансову, грошову й кредитну державну політику.

Податкове регулювання здійснюється шляхом введення певних пільг для підприємств ЖКГ, які запроваджують програми енергозбереження та інновації, здійснюють модернізацію.

Адресне субсидування є інструментом бюджетного регулювання. Регулювання тарифів передбачає встановлення структури витрат, розміру прибутку в тарифі на послуги ЖКГ, економічно обґрунтованих нормативів.

Екологічне регулювання проводиться урядом шляхом використання санкцій та штрафів за забруднення навколишнього середовища.

Система управління ЖКГ має три рівні: загальнодержавний, регіональний та муніципальний. Кожна із цих підсистем включає відповідну кількість об'єктів управління, органів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються залежно від рівня питання, що розглядається.

Міністерство розвитку громад і територій України – державний орган виконавчої влади України, який діє та координується Кабінетом міністрів України і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення та формування політики у сфері будівництва, містобудування, архітектури, державної житлової політики [6].

Регіональне державне управління ЖКГ здійснюється відповідними управліннями та відділами місцевих державних адміністрацій. При обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях діють управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства, а в районних державних адміністраціях, районних у Києві

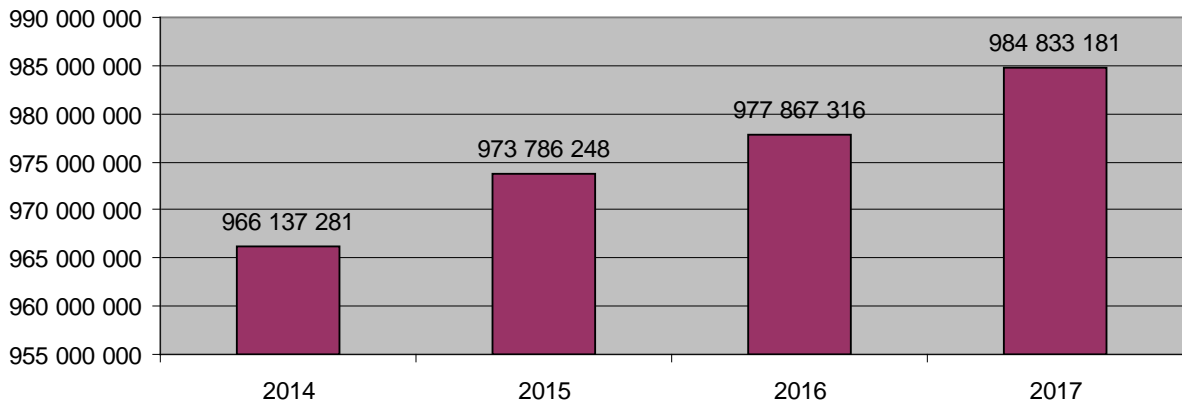


Рис. 1. Динаміка житлового фонду України у 2014–2017 рр., м² [7]

та Севастополі державних адміністраціях діють відділи регіонального розвитку та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються та діють у відповідності з положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Зазначені органи забезпечують реалізацію державної політики та державних програм у сфері житлово-комунального господарства, виконують функції управління у сфері житлово-комунального господарства, сприяють органам державного управління у вирішенні проблем обслуговування населення та здійснюють інші функції на відповідній території.

Житлово-комунальне господарство України є важливою галуззю, яка впливає на розвиток економіки країни, забезпечує організації, підприємства, населення необхідними житлово-комунальними послугами. Житловий фонд України – один зі складників національного багатства країни. Протягом 2014–2017 рр. житловий фонд України поступово збільшується (рис. 1).

Щорічне підвищення житлового фонду у 2015 році становить 7%, у 2016 році – 4%, у 2017 році – 7%. Станом на 01.01.2018 р. загальна площа житлових приміщень житлового фонду становила 984 833 181 м² [7].

Структура загальної площі житлових приміщень житлового фонду протягом 2014–2017 рр. залишається незмінною: найбільша частка належить міським поселенням (61%). Сільська місцевість у структурі загального житлового фонду становить 39%.

Понад $\frac{3}{4}$ житлового фонду становить державний житловий фонд. При цьому приватизація населенням житлового фонду, частка приватного житлового фонду постійно збільшується. Рівень приватизації житла в Україні є досить високим та становить більш 90% (рис. 2).

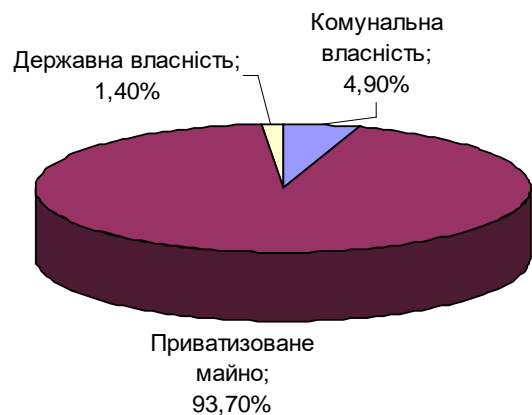


Рис. 2. Структура житлового фонду України за рівнем приватизації, % (на основі [7])

Залишаються проблемними питання організації обслуговування будинків, у яких приватизовані квартири. До головних причин стримування залучення фінансових ресурсів відносять неліквідність неподільного майна загального користування в житловому господарстві, велику кількість дрібних власників. Крім того, не дозволяють використовувати механізм майнових гарантій повернення банківських кредитів і забезпечення економічних інтересів інвесторів.

Загалом, по регіонах України житлово-комунальні підприємства залишаються стабільно збитковими. Фізичне та моральне старіння конструкцій і внутрішніх систем житлових будівель є головною причиною погіршення комфортності, зниження якості комунальних послуг, безпечності та надійності умов проживання.

Низька платоспроможність населення, загальна економічна криза, невідповідність рівня тарифів вартості послуг, відсутність бюджетних дотацій на покриття різниці між повною вартістю послуг та рівнем тарифу, слабка законодавча база гальмують

ринкові перетворення в галузі. До негативних факторів також можна віднести стабільний розмір дебіторської заборгованості за послуги ЖКГ тривалістю близько 3 місяців на рівні 20% вартості послуг, збереження збитковості підприємств галузі, плату за природний газ, енергоносії, що становить дві третини кредиторської заборгованості ЖКГ. Така ситуація спричиняє появу і подальше накопичення дебіторської та кредиторської заборгованості.

Наслідком такої ситуації є формування широкого кола проблем: некомпенсовані збитки виробництва, незадовільні економічні умови, відсутність стимулів до інвестування, розповсюджене сприйняття комунальних послуг як необхідних безкоштовних громадських товарів, накопичення боргів (рис. 3).

Недоліки в організаційно-фінансовому механізмі розвитку ЖКГ призводять до значного відставання в модернізації та оновленні інфраструктури, що негативно впливає на вартість послуг, їх надійність, якість. Головною причиною низької ефективності діяльності ЖКГ є технологічна застарілість, зумовлена тривалою інвестиційною паузою для підприємств галузі через політизацію тарифоутворення.

Запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства, проведення системних перетворень у цій галузі потребує

більш інтенсивної законотворчої роботи, підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання за технічним станом об'єктів житлово-комунального господарства, створення системи моніторингу статистичної бази та інформації, посилення контролю за дотриманням норм законодавства, які би відображали динаміку та стан розвитку житлово-комунального господарства [1].

Удосконалення наявної системи його управління житлово-комунального господарства є ключовою метою розвитку та реформування галузі шляхом перетворення організаційної структури, в якій формується стратегічний організаційний потенціал, здатний забезпечити здійснення розвитку житлово-комунального господарства та процесів реформування в повному обсязі [4].

Висновки. На основі проведеного дослідження доведено, що житлово-комунальне господарство є одним із найбільш важливих, оскільки пов'язане зі створенням максимально безпечних і комфортних умов життєдіяльності людини, забезпеченням належних умов її існування. Визначено, що ЖКГ має низку специфічних особливостей, що характеризують його як організаційно-економічну, багатоеlementну, динамічну, складну систему. Виділено завдання державного регулювання ЖКГ, форми (контроль за обсягом пропозиції

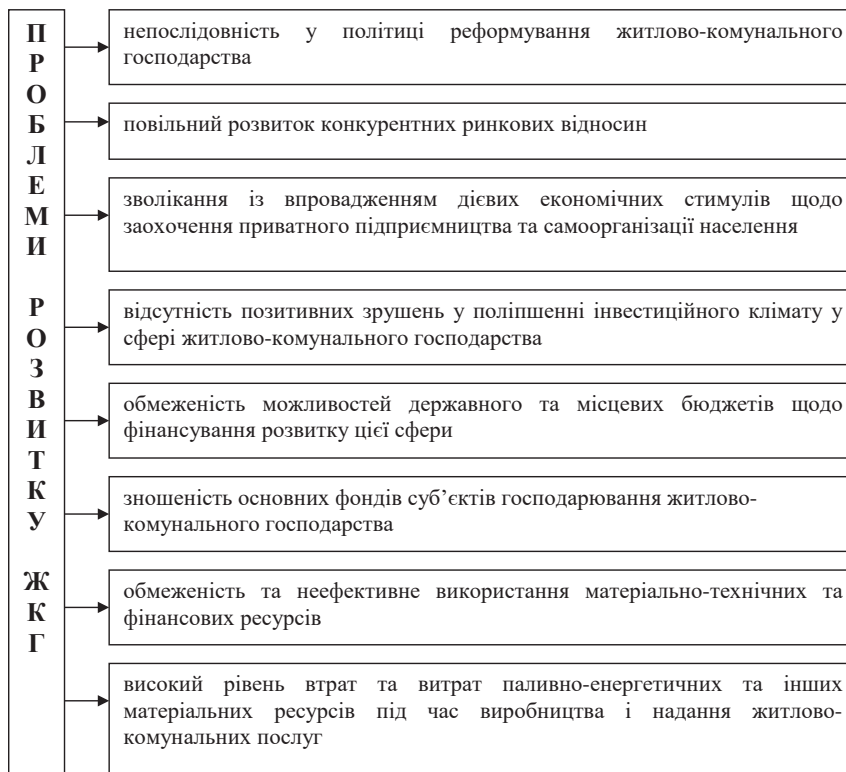


Рис. 3. Проблеми розвитку ЖКГ в Україні

продукції на ринку, структурою та рівнем цін, правилами безпеки, рівнем доходів, фінансовою структурою, якістю продукції, і структурою власності організації), методи (прямі, непрямі методи, адміністративне та економічне регулювання).

Виділено ключові проблеми розвитку ЖКГ в Україні: непослідовність у політиці реформування житлово-комунального господарства, повільний розвиток конкурентних ринкових відносин, обмеженість можливостей місцевих та державного та бюджетів щодо фінансування розвитку цієї сфери, відсутність позитивних зрушень у поліпшенні інвестиційного клімату у сфері житлово-комунального господарства, неефективне використання та обмеженість фінансових та матеріально-технічних ресурсів та ін.

Головними напрямками вдосконалення системи управління житлово-комунальним господарством є: удосконалення нормативно-законодавчої бази, механізму створення інституту відповідальних власників житла, підвищення якості житлово-комунальних послуг і удосконалення тарифної та цінової політики, удосконалення фінансово-стабілізаційної політики, системи управління житлово-комунального господарства, політики соціального захисту. Підвищення ефективності державного контролю, державного регулювання технічного стану об'єктів житлово-комунального господарства є необхідною умовою для запровадження ринкових механізмів функціонування житлово-комунального господарства та проведення системних перетворень у цій галузі.

Список літератури:

1. Куц Я.В. Практичні аспекти застосування закордонного досвіду державного управління житлово-комунальним господарством в Україні. *Право та державне управління*. 2017. № 2 (27). С. 150–155.
2. Обуховський П.П. Державне регулювання у сфері житлово-комунального господарства. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 29.12.2019).
3. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2003. 20 с.
4. Петрушевський Ю.Л. Державне регулювання процесу реформування житлово-комунального господарства: підсумки та перспективи. *Економіка промисловості*. 2011. № 4. С. 69–75.
5. Пиккулькин А.В. Система государственного управления : учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 399 с.
6. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2019).
7. Житловий фонд України: статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2019).

Mokhova I.L., Gordienko I.V. PECULIARITIES OF GOVERNMENT REGULATION OF HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY IN UKRAINE

The article considers the role of housing and communal services in the national economy. The tasks of government regulation of utilities, forms (control over the volume of supply of products on the market, structure and price level, safety rules, level of income, financial structure, quality of production, and ownership structure of the organization), methods (direct, indirect methods, administrative and economic regulation). According to the results of the analysis of tendencies of housing and communal services's development it is proved that the housing stock of Ukraine is gradually increasing (annually by 7%), the largest number of housing stock falls on urban settlements, more than ¾ of the housing stock is the state housing stock; fairly high (over 90%) privatization of housing. Loss of housing and communal enterprises, physical and moral aging of structures and interior systems of residential buildings are the main reasons for the deterioration of comfort, poor quality of public services, safety and reliability of living conditions. The key problems of housing and communal services's development in Ukraine are highlighted: slow development of competitive market relations, limited possibilities of local and state and budgets for financing the development of this sphere, absence of positive changes in improving the investment climate in the housing and communal services sector, inefficient use and limited financial and material and technical resources. resources and more. The directions of improvement of the housing and communal services management are suggested: improvement of normative-legislative base, mechanism of creation of institute of responsible owners of housing, improvement of quality of housing and communal services and improvement of tariff and price policy, improvement of financial and stabilization policy. It is proved that improving the efficiency of government control, government regulation, technical condition of housing and communal services facilities is a prerequisite for introducing market mechanisms for functioning of housing and communal services and for carrying out systemic transformations in this field.

Key words: government regulation, housing and communal services, housing stock, privatization, reform.

УДК 316.776 : 351(477)
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/11>

Орлова Н.С.

Київський національний торговельно-економічний університет

Майло В.В.

Київський національний торговельно-економічний університет

РОЗВИТОК СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті узагальнено теоретичні підходи до визначення поняття «стратегічні комунікації». Обґрунтовано, що ефективна система стратегічних комунікацій – це дієвий механізм реалізації інформаційної політики з метою досягнення стратегічних цілей держави шляхом залучення наявних каналів комунікації та заходів з реалізації інформаційних впливів. Визначено ключові характеристики стратегічних комунікацій та проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання цієї сфери. Доведено, що з метою формування злагодженого механізму функціонування системи стратегічних комунікацій необхідним є створення єдиної системи координації заходів з реалізації інформаційної політики України. Виділено центри координації системи стратегічних комунікацій відповідно до напрямів діяльності різних гілок влади (Офіс Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів – виконавча гілка влади, Апарат Верховної Ради – законодавча гілка влади, Апарат Ради національної безпеки і оборони та Міністерство оборони України – сектор безпеки і оборони). Досліджено комплекс заходів з публічної дипломатії, план міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій, метою якого є забезпечення єдиних підходів органів державної влади у здійсненні та управлінні комунікаціями на міжвідомчому рівні, на рівні комунікацій держави з громадянами та іноземними партнерами. Важливою складовою частиною системи стратегічних комунікацій на міжнародному рівні є реалізація програм співпраці Верховної Ради України із законодавчими органами зарубіжних країн, міжпарламентськими структурами, організаціями та об'єднаннями. Визначено результати реформування вітчизняної системи стратегічних комунікацій та обґрунтовано необхідність подальшої розбудови системи стратегічних комунікацій та ефективних механізмів її функціонування кожним органом публічної влади в умовах стрімкого розвитку інформатизації суспільства та високого рівня інформаційних викликів та загроз.

Доведено, що сучасні підходи до розбудови системи стратегічних комунікацій вимагають оптимізації та реформування, налагодження безперервного та злагодженого операційного планування. Визначено ключові характеристики операційного планування: фактори впливу (можливі зміни зовнішнього середовища, бюджетування заходів), структуру (розробка, моніторинг та оцінка річних планів) та періодичність його проведення.

Ключові слова: інформація, інформаційний простір, інформаційна політика, публічна дипломатія, парламентські інституції, міжнародне співробітництво.

Постановка проблеми. У сучасному вимірі інформатизації суспільства постає необхідність підвищення ефективності системи стратегічних комунікацій, зокрема, оптимізації та підвищення рівня продуктивності використання каналів комунікації, формування стійких механізмів взаємодії цільових аудиторій та комунікаційних каналів, а також системного моніторингу та аналізу інформаційного поля за результатами поширення стратегічного нарративу. Питання реалізації ефективної інформаційної політики в багатьох аспектах базується саме на стратегічних комунікаціях, зокрема у процесах популяризації та формування

позитивного іміджу України з метою захисту її політичних, економічних та соціально-культурних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Власне поняття «стратегічні комунікації» у процесі еволюції використання набуло різних тлумачень. На думку британського дослідника впливу інформації та громадської думки на майбутні військові конфлікти С. Татхема, поняття стратегічних комунікацій – це «систематична серія стійких та узгоджених заходів, які реалізуються на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях, що дозволяє вивчити цільову аудиторію,

визначити ефективні механізми та канали поширення створеного стратегічного нарративу з метою формування та підтримки певного сприйняття процесів та подій» [1]. На думку Г. Маулана, важливим напрямом стратегічних комунікацій є публічна дипломатія [2]. Аналогічне бачення наслідує і К. Сміт та наводить такі механізми комунікації на міжнародному рівні, як: взаємодія з дипломатичним корпусом різних країн, туристична галузь, міграційні процеси, розвиток культурної сфери, зокрема кінематографії, видавництва тощо, навчальний та науковий обмін, розвиток бізнесу на міжнародному рівні, діяльність міжнародних місіонерських та релігійних рухів, політична діяльність та міжнародна благодійна діяльність [3]. Аналізуючи витоки поняття «стратегічні комунікації» та його сутність, слід урахувати, що розвиток інформаційних технологій призвів до появи нових суб'єктів та нових викликів у сфері інформаційної безпеки [4]. Американський дослідник М. Тромблі позитивним аспектом стратегічних комунікацій у сучасному розумінні називає можливість ефективного використання інформації для підтримки стратегічних цілей на національному рівні [5]. Не визначеними в науковій літературі залишилися сучасні методи формування системи стратегічних комунікацій в органах публічної влади.

Мета статті – розроблення рекомендацій до впровадження ефективної системи стратегічних комунікацій в органи публічного управління для ефективної реалізації інформаційної політики держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державна інформаційна політика має відповідати інформаційним викликам та загрозам сьогодення – запроваджувати зміну підходів до управління кризами: перехід від реактивного реагування на кризу до прогнозування та управління ризиками [6].

Фактично стратегічні комунікації передбачають динамічний і безперервний зворотній зв'язок із цільовою аудиторією. Важливим аспектом їхньої ефективності є поширення інформації у вигляді повідомлення чіткого та однозначного змісту, який виключає двозначність та перспективи маніпуляцій щодо неправильного тлумачення, а контексти повідомлення мають бути чітко зрозумілими, особливо в секторі безпеки та оборони. Тому суттєвим чином стратегічний успіх передбачає співпрацю та взаємоузгодженість дій серед різних учасників процесу з метою формування єдиного правильного напрямку [7].

Аналіз нормативно-правового регулювання сфери стратегічних комунікацій варто почати з документу, який визначає «мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України» – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [8].

Відповідно до Стратегії, «програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі має базуватися на формуванні довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцненні її національної безпеки і відновлення територіальної цілісності» [8].

Вперше в українському законодавстві термін «стратегічні комунікації» як «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» був закріплений у новій редакції Воєнної доктрини України, затвердженій Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року» [9].

Наступним нормативним актом, в якому створення та впровадження системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони визначається одним із ключових напрямів ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах, став Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»» [10].

Стратегічні комунікації потребують узгодження всіх аспектів взаємодії сучасних держав з урахуванням національних інтересів і різноманітних культурних особливостей, а також покликані якісно тлумачити та чітко формулювати нарративи, спрямовані на цільову аудиторію. Інтерактивна система обміну інформацією лідерів-комунікаторів та зацікавлених сторін сприяють динамічному, універсальному та ефективному підходу до політики, що має відображати не просто політику уряду, але й національний нарратив, схвалений у суспільстві [3, 11].

З метою формування злагодженого механізму функціонування системи стратегічних комунікацій необхідним є створення єдиної системи

координації заходів з реалізації інформаційної політики України.

Історично сформованим є наявність кількох центрів координації системи стратегічних комунікацій відповідно до напрямів діяльності різних гілок влади. Таким чином, ми маємо такі центри генерування стратегічного наративу та координації висвітлення дій за напрямками: Офіс Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів – виконавча гілка влади, Апарат Верховної Ради – законодавча гілка влади, Апарат Ради національної безпеки і оборони та Міністерство оборони України – сектор безпеки і оборони.

У 2016 році Міністерством інформаційної політики був представлений план міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій (рис. 1).

Метою міжвідомчої координації верхнього рівня стало забезпечення єдиних підходів органів державної влади у здійсненні та управлінні комунікаціями на міжвідомчому рівні, на рівні комунікацій держави з громадянами та іноземними партнерами.

Ключовими агенціями, які долучені до процесу, були визначені Адміністрація Президента, Апарат Ради національної безпеки та оборони, Секретаріат Кабінету Міністрів, Міністерство

Таблиця 1

Ефективність виконання функцій Верховної Ради за регіонами [14]

Показник	Загалом	Захід	Південь	Центр	Схід
Формування зовнішньої політики України	12%	14%	11%	11%	14%
Призначення Прем'єр-міністра та КМУ	12%	11%	15%	10%	13%
Інформування суспільства про свою діяльність	9%	10%	9%	8%	11%
Формування внутрішньої політики України	9%	10%	9%	7%	11%
Підготовка та прийняття законів	9%	10%	11%	6%	11%

Міжвідомча робоча група



Рис. 1. План міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій [12]

інформаційної політики та Міністерство закордонних справ.

Одним із напрямів, який набув практичної імплементації, стало посилення комплексу заходів з публічної дипломатії. Так, у Міністерстві закордонних справ України у 2015 році вперше в історії відомства було утворено самостійний структурний підрозділ – Управління публічної дипломатії. Створення Управління означає впровадження в системі Міністерства публічної дипломатії як нового механізму популяризації України у світі та взаємодії з громадськістю [13].

Наступним кроком щодо зміцнення можливостей України у сфері публічної дипломатії стало створення у 2017 році Українського інституту при Міністерстві закордонних справ України, одним із пріоритетних завдань якого є презентація України за кордоном і зростання довіри до держави в міжнародному інтелектуальному та культурному середовищі.

Слід зазначити, що за результатами опитування InMind Factum Group на замовлення Програми розвитку ООН, проведеного у жовтні 2016 року, виявлено, що, на думку респондентів, однією з найбільш ефективних функцій Верховної Ради України є саме формування зовнішньої політики (табл. 1) [14].

З метою формування позитивного міжнародного іміджу України та підвищення відкритості діяльності Парламенту у 2015 році на рівні керівництва Верховної Ради та Європейського Парламенту було підписано Меморандум щодо підтримки та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради.

Наступним практичним кроком стало розроблення Дорожньої карти щодо посилення інституційної спроможності та Плану дій відкритості Верховної Ради України за участі Місії Європейського парламенту, Ініціативи «Відкритий парламент», депутатів та фахівців Апарату Верховної Ради та громадськість [15].

У 2017 році в Парламенті було презентовано нову Комунікаційну стратегію парламенту на 2017–2021 роки, затверджену Розпорядженням Голови Верховної Ради. В основу документу було покладено головні напрями ведення інформаційної політики держави у сфері законодавчої влади. Головне завдання Стратегії – підвищення рівня інституційної спроможності та довіри населення, посилення іміджу відкритого та надійного партнера в геополітичному вимірі [14].

Важливою складовою частиною системи стратегічних комунікацій на міжнародному рівні

є реалізація програм співпраці Верховної Ради України з законодавчими органами зарубіжних країн, міжпарламентськими структурами, організаціями та об'єднаннями, участь у розробленні та забезпеченні виконання яких є одним з основних завдань Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків.

Окрім цього, на Управління покладено завдання з організаційного та інформаційного сприяння міжнародній діяльності Верховної Ради України, участь у розробленні та забезпеченні виконання програм співпраці Верховної Ради України із законодавчими органами зарубіжних країн, міжпарламентськими структурами, організаціями та об'єднаннями, а також підготовка проєктів пропозицій щодо розробки засад, пріоритетних напрямів, конкретних організаційних заходів, що стосуються міжнародної діяльності Верховної Ради України.

Існує стала практика взаємодії Верховної Ради України з міжнародними парламентськими інституціями. У цьому аспекті Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків здійснює підготовку візитів парламентських делегацій за кордон представників Апарату Верховної Ради та народних депутатів, а також прийомів парламентських делегацій і окремих посадових осіб зарубіжних країн, що сприяє посиленню присутності парламенту України на міжнародному рівні.

Внутрішня взаємодія у сфері міжнародного співробітництва на рівні Апарату Верховної Ради забезпечується Управлінням міжпарламентських зв'язків разом із комітетами в закордонних справах та з питань європейської інтеграції. Комітет у закордонних справах проводить активну розбудову організаційної структури двостороннього міжпарламентського співробітництва з метою підвищення присутності офіційних представників України на міжнародному рівні. На сьогодні функціонує 94 депутатські групи з міжпарламентських зв'язків із парламентами іноземних держав.

Протягом 2018 року було проведено понад 70 комунікаційних заходів керівництва Комітету з іноземними парламентськими делегаціями, послами, керівниками місій міжнародних організацій. Взаємодіями з міжнародними партнерами була спрямована на посилення співробітництва в економічній, політичній, соціальній сферах та поглиблення двостороннього міжпарламентського співробітництва у форматі депутатських груп з міжпарламентських зв'язків [15].

Слід зазначити, що виконання вказаних вище завдань реалізується у тісній співпраці з Мініс-

терством закордонних справ України, відповідними підрозділами Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, з міністерствами і відомствами держави формується інформаційно-довідкова база по зарубіжних парламентах і країнах, яка використовується керівництвом Верховної Ради України, народними депутатами України та працівниками Апарату Верховної Ради України.

Протягом 2014–2018 років на Міністерство інформаційної політики України було покладено виконання функції з реалізації державної інформаційної політики на національному та міжнародному рівні. Серед головних напрямів діяльності міністерства варто виділити реалізацію заходів, спрямованих на захист та наповнення інформаційного простору в Україні та за її межами якісною, суспільно важливою та достовірною інформацією [16].

У процесі реформування системи стратегічних комунікацій Міністерством інформаційної політики досягнуто такі результати: створено координаційну групу з представників міністерств та відомств з питань впровадження стратегічних комунікацій; розроблено концепцію системи навчання державних спеціалістів у сфері комунікацій та базові навчальні програми, проведено практичну підготовку тренерів у цій сфері; надається постійна підтримка Міністерству закордонних справ у впровадженні функції публічної дипломатії як складової частини системи стратегічних комунікацій; у межах робочої групи проводиться робота щодо формування спроможностей у сфері стратегічних комунікацій у Збройних Силах

України (як одного з ключових учасників системи), що передбачено Стратегічним оборонним бюлетенем; надається постійна підтримка щодо навчання спеціалістів з комунікацій у державному секторі та організації взаємодії з партнерами з питань такого навчання [17]. Згідно з Постановою Кабінету міністрів України № 829 від 2 вересня 2019 року Міністерство інформаційної політики України реформується в Міністерство культури, молоді та спорту.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновки, що ефективна система стратегічних комунікацій – це дієвий механізм реалізації інформаційної політики з метою досягнення стратегічних цілей держави шляхом залучення наявних каналів комунікації та заходів з реалізації інформаційних впливів. За умови стрімкого розвитку інформатизації суспільства та високого рівня інформаційних викликів і загроз необхідною є подальша розбудова системи стратегічних комунікацій та ефективних механізмів її функціонування кожним органом публічної влади.

Сучасні підходи до розбудови системи стратегічних комунікацій вимагають оптимізації та переформатування, варто докласти зусиль з налагодження безперервного та чіткого операційного планування. Таке планування має охоплювати процес розроблення, моніторингу та оцінки річних планів, спрямованих на реалізацію стратегічних цілей, визначених у довгострокових документах, таких як, наприклад, Комунікаційна стратегія. З огляду на можливі зміни зовнішнього середовища та необхідність бюджетування заходів операційне планування може здійснюватися щорічно.

Список літератури:

1. Tatham S. Strategic Communication: A Primer. *ARAG Special Series: Defence Academy of the United Kingdom*. 2008. № 28. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/94411/2008_Dec.pdf (дата звернення: 27.12.2019).
2. Mowlana H. Global Information and World Communication. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/be74/f71921a5f113330ce90f47d045fabae1505.pdf> (дата звернення: 27.12.2019).
3. Бебик В.М., Копійка С.І., Макаренко Є.А. Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах : монографія. Київ : Вадекс, 2019. 442 с.
4. Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11: Hearing before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities of the Committee on Armed Services House of Representatives, 112 Cong. H.A.S.C. 2011. 12 July. №. 112-49. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg67796/pdf/CHRG-112hhrg67796.pdf> (дата звернення: 27.12.2019).
5. Tromblee M. A monograph. Kansas: School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, 2009. 59 p.
6. Баровська А. Стратегічні комунікації: досвід НАТО. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 1. С. 147–152.
7. Hamilton Bean. Review on “Persuasion and Power: The Art of Strategic Communication by James P. Farwell. Washington, DC : Georgetown University Press, 2012. 288 p. ; *Political Science Quarterly*. Winter. 2013/2014. № 128. P. 4 ; ProQuest Central. P. 780.
8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 27.12.2019).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 27.12.2019).

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 27.12.2019).

11. Neate Col Mark C. The Battle of the Narrative. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/101c/e43a3ce2d5b9837f0c9e7daa23eb8c18fb42.pdf> (дата звернення: 27.12.2019).

12. Офіційний сайт Міністерства інформаційної політики України. URL: https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf (дата звернення: 27.12.2019).

13. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/43433-v-mzs-stvoreno-novij-na-pryam-robotipublichna-diplomatija/> (дата звернення: 27.12.2019).

14. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17/card2#Card> (дата звернення: 27.12.2019).

15. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/fsview/151884.html> (дата звернення: 27.12.2019).

16. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 14.01.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2-2015-%D0%BF> (дата звернення: 27.12.2019).

17. Петров В.В. Щодо становлення системи стратегічних комунікацій органів державної влади у контексті розвитку відносин з НАТО. *Стратегічні пріоритети. Серія: Політика*. 2016. № 4. С. 24–29.

Orlova N.S., Mailo V.V. DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN PUBLIC AUTHORITIES

The article summarizes theoretical approaches to defining the concept of "strategic communications". It is substantiated that an effective system of strategic communications is an effective mechanism for implementing information policy in order to achieve the strategic goals of the state through the involvement of existing channels of communication and measures for the implementation of information impacts. It is identified key characteristics of strategic communications and analyzed the peculiarities of regulation of the sphere. It is proved that in order to form a coherent mechanism of functioning of the strategic communications system, it is necessary to create a unified system of coordination of measures for the implementation of information policy of Ukraine. There is identified centers for coordination of the strategic communications system in accordance with the directions of activity of different branches of government. The complex of measures on public diplomacy, the plan of interagency cooperation in the sphere of strategic communications, which aims at providing unified approaches of state authorities in the implementation and management of communications at the interagency level, at the level of communication of the state with citizens and foreign partners, is investigated. The results of the reform of the national strategic communications system are determined and the necessity of further development of the strategic communication system and effective mechanisms of its functioning by each public authority in the conditions of rapid development of information society and high level of information challenges and threats is substantiated.

It is proved that modern approaches to the development of strategic communications system require optimization and reformatting, establishment of continuous and coherent operational planning. Key characteristics of operational planning are identified: the factors of influence (possible changes in the environment, budgeting of events), the structure (development, monitoring and evaluation of annual plans) and the frequency of its implementation.

Key words: *information, information space, information policy, public diplomacy, parliamentary institutions, international cooperation.*

Рідей Н.М.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Титова Н.М.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Богуцький Ю.П.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Павленко Д.Г.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

ТЕОРЕТИКО-АКСІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ АДМІНІСТРАТОРІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У соціальних науках адміністраторами вважаються професійно сформовані менеджери, керівники, працівники, головним обов'язком яких є впровадження політики у вищих навчальних закладах (національна безпека, безпека життя та якість життя, збалансований соціально-економічний та екологічний безпечний розвиток суспільства та управління якістю освітніх і наукових систем вищих навчальних закладів шляхом здійснення системного адміністративного впливу на надання соціальних та правових гарантій) та прийняття глобального академічного та соціального виміру Шень. У науці та практиці предмет дослідження актуалізується професійно компетентним забезпеченням правових повноважень щодо розвитку компетентності вищих навчальних закладів у системі органів виконавчої влади, охоплюючи центральні, до яких належать вищі органи державної влади, апарат відомчої адміністрації, департаменти та секретаріати зарубіжних країн, зокрема, державна служба і національні комісії в ієрархії центральних державних органів і систем організації післядипломної підготовки для розвитку юридичної компетентності вищих навчальних закладів.

Розглянуто генезис та еволюцію методології становлення й розвитку превалюючих парадигм і поглядів на управління з метою досягнення ефективності функціонування політики якості та освітньої політики, а також забезпечення стійкості впливу вищих навчальних закладів на систему післядипломної підготовки й академічне суспільство. Вивчено потенційний розвиток і модернізацію системи освіти у процесі навчання професійних кадрів із юридичною компетенцією, зокрема адміністраторів, керівників і службовців тощо.

Концепція управління системою та методика управління організацією почала формуватися в середині XIX ст. У першій половині XX століття тут були створені наукові школи, орієнтовані на суб'єктивні зв'язки та управління поведінкою і самоуправління як на науку.

Вивчено етіологію понять «адміністративна посада» та «еліта», «професіоналізація» та її етапи (у процесі); проаналізовано семантику професіоналізму в системі неперервної підготовки за педагогічним, соціологічним та соціально-економічним трактуванням; виокремлено змістовність тлумачення професіоналізму адміністратора через поліваріантність культури (академічної, освітньо-політичної, психологічної, управлінської, правової, морально-етичної).

Ключові слова: *правова компетентність, адміністративна посада, професіоналізація, професіоналізм, система неперервної освіти.*

Постановка проблеми. У соціально-гуманітарних науках адміністраторами вважають професійно сформованих управлінців, керівників, службовців, основний обов'язок яких

полягає у здійсненні політики в установах вищої школи (національної безпеки, безпеки життєдіяльності та якості життя, збалансованого соціально-економічного й еколого-

безпечного розвитку суспільства й управління якістю освітньо-наукових систем інституцій вищої школи шляхом здійснення системного адміністративного впливу на забезпечення суспільних соціально-правових гарантій) та ухвалення рішень глобальної академічності та соціального виміру. У науці та практиці тематика дослідження актуалізується професійно-компетентним забезпеченням правочинності розвитку компетентностей адміністраторів вищої школи в системі органів виконавчої влади, охоплюючи центральні, до яких належать найвищі державні органи влади, апарат відомчої адміністрації, департаменти і секретаріати зарубіжних країн, зокрема держуправління, держслужба, агентства та національні комісії в ієрархії органів центральної влади й систем організації післядипломної підготовки для розвитку правової компетентності адміністраторів вищої школи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці частково було розглянуто генезис та еволюцію методології становлення й розвитку превалюючих парадигм і поглядів на управління з метою досягнення ефективності функціонування політики якості та освітньої політики, а також забезпечення стійкості впливу вищих навчальних закладів на систему післядипломної підготовки й академічне суспільство. Тому нами вивчено потенційний розвиток і модернізацію системи освіти у процесі навчання професійних кадрів із юридичною компетенцією, зокрема адміністраторів, керівників і службовців тощо.

Поняття методології системного управління та адміністрування організацій розпочали своє становлення та формування з середини XIX століття, а у першій половині XX століття активізувалися наукові школи розвитку управлінських поглядів та переконань щодо наукового управління, фундаментально-філософського, загально- та конкретно-наукового класичного як адміністративного, міжособистісних суб'єктних взаємин і управління поведінкою та власне управління як науки. Джерельною базою науки управління став американський практик менеджменту Ф. Тейлор, який дослідив проблематику

раціоналізації виробничої діяльності та управління працею задля гарантування ефективної виробничої продуктивності та нарощення потенціалу якості розвитку організації, що забезпечило перспективи сучасних концепцій та стратегій менеджменту, розвинутих у наукових доробках наступників – класиків менеджменту – Ф. Гілберта і Л. Гілберт, Г. Ганта, К. Барта та ін.

На їхнє переконання, досягнення підвищення організаційної (виробничої) ефективності забезпечується за рахунок спостережень за механічною роботою, вимірності видів процесів, а також шляхом підбору фізично спроможних та інтелектуально здатних працівників, які відповідають типу професійної діяльності, та виокремлення адміністративно-управлінських функцій від функціонального управління і виконання роботи працівника. Фундаторами науки управління встановлено головну причину низької продуктивності праці – недосконалість системи заохочення та стимулювання працівників. Наріжною фазою розроблення та впровадження концепції науки управління як самостійної галузі науки та знань було доведення, що методологічні підходи, принципи та методи, які застосовуються в науковому пізнанні, різних сферах науки й техніки, можуть сприяти й ефективно використовуватися на практиці для досягнення мети, цілей і завдань організації.

Стрімкий розвиток науково-технічного прогресу та галузей промисловості на початку XX століття сприяв еволюційному поштовху наукового бачення проблем управління та організації в цілому, які вирішувалися у сфері класичної школи адміністративного управління – А. Файоля, Л. Урвіка, Д. Муні та ін. Класична (адміністративна) школа мала на меті продукування універсифікованих підходів, принципів і методів до управління організацією, застосування яких гарантує її шпільну ефективність розвитку.

А. Файоль уперше сформулював наукову думку щодо необхідності виділення проблем функціонування організації та управління нею в самостійну теорію професійного менеджменту, що носить загальноуніверсальний

характер. Представники школи класичного адміністрування намагалися схарактеризувати загальні особливості й закономірності управління та сформулювати універсальні принципи, реалізація яких сприятиме нарощенню організаційно-виробничої ефективності. Управління розглядалося в семантичних компонентах функціональної реалізації (планування, організація, керівництво, координація, нагляд та контроль) як цілісний системний процес.

Проте міжособистісні взаємовідносини в організації, індивідуальні особливості діяльності працівників, а також аналізування їхнього впливу на ефективність виробництва не становили предмет дослідження науковців класичної школи адміністративного управління.

Наступна віха розвитку менеджменту як науки управління характеризується актуалізацією людського чинника як трудового ресурсу потенціалу соціально-економічного розвитку. Нового поштовху набули наукові думки М. Фоллет, Е. Мейо, А. Маслоу, предметом наукового пошуку яких стали дослідження людських та групових відносин і норм поведінки у неформальній організації та ін.

У ході експериментальних досліджень сформульовані наукові думки щодо впливу на ефективність організації та її продуктивність міжособистісних відносин неформального групування і встановлено необхідність інформаційно-комунікативної системи взаємодії, адекватної мережі надходження інформації від працівників до адміністрації, керівництва та зворотної взаємодії. Наукова школа надала методичні рекомендації щодо застосування механізмів, прийомів і способів управління трудовими ресурсами та міжособистими взаєминами в реалізації ефективного впливу безпосередніх керівників, консультування з підлеглими виконавцями та сприяння комунікативного уможливлення на роботі [10, с. 100].

Завдяки пропагуванню гуманістичного напрямку в психології в середині ХХ століття спостерігається психологізація менеджменту та формується школа наук поведінки. Найбільш яскравими представниками даного

напрямку були К. Арджиріс, Д. МакГрегор, Р. Лайкерт, А. Маслоу, Ф. Герцберг та ін., які розвивали методи примирення і міжособистісного узгодження взаємин у робочому колективі. Дані орієнтації націлені на допомогу працюючим в усвідомленні особистих можливостей та мотивування їх розвитку, які мають на меті нарощення ефективного потенціалу організації шляхом забезпечення продуктивності трудових і кадрових ресурсів (у т.ч. кожного працівника).

Розвиток інформаційного суспільства сучасних наукових знань, сформованого математично обчислювальним апаратом цифрової техніки, забезпечив методологію управління новим науковим напрямом – «наукою управління» (розроблення й застосування методів системного аналізу якості функціонування організаційно-виробничих систем для вирішення завдань управлінської проблематики). Фундатори напрямку Р. Акофф, Л. Берталанфі, А. Гольдбергер, Л. Клейн тощо вивчали операційні проблеми організації за допомогою кількісних методів, що забезпечило дослідження операцій, процесів та явищ [1].

Отже, вищеперелічені наукові школи сформували фундаментальний базис теорії управління в подальшому розвитку застосування перспективних підходів менеджеризму (процесного, системного, проблемно-ситуаційного).

Постановка завдання. Мета статті – здійснення теоретико-аксіологічного аналізу професійної компетентності адміністраторів вищої школи з метою систематизації відповідного понятійно-категоріального апарату.

Виклад основного матеріалу дослідження. *Адміністративна посада* визначається організаційною структурою, типом та рівнем закладу вищої школи, цільового функціонального призначення системи неперервної освіти (післядипломної, курсової, підвищення кваліфікації та стажування) і закріплюється штатним розписом як структурно-елементарна одиниця адміністративного органу й апарату управління, на яку покладаються повноваження, встановлені нормативно-правовими актами та технічними

регламентами. Посада, яку обіймає адміністратор, зумовлює зміст його діяльності за функціональною направленістю й правовим становищем закладу вищої школи (системи післядипломної освіти) та за його межами адміністративного впливу в процесах дослідження громадської думки щодо ефективності його роботи через професійну орієнтацію, підготовку для формування правових компетентностей, діагностики професійних середовищ за параметрами і показниками адаптації випускників і їхньої зайнятості, забезпечення розвитку професійної компетентності адміністраторів, а також формування експертних і науково-методичних представницьких інтересів у вигляді груп і комісій різного рівня. Адміністративні посади слугують структурним конструктом і запорукою створення ефективної адміністративної системи, здатної адекватно реагувати на суспільні зміни і трансформації освітньо-наукових систем вищої школи.

До адміністративних посад належать посади керівного управлінського апарату (керівники та їхні заступники, головні й провідні спеціалісти з числа педагогічного та науково-педагогічного, спеціально-обслуговуючого і адміністративного персоналу), які мають: соціальну та біосоціальну відповідальність перед поколіннями здобувачів освіти, академічну добросесність у дотриманні традицій вищої школи для забезпечення неперервності освіти та наукового дослідництва; володіти здатністю інституційної спадщини, сформованістю рівня академічної (освітньо-політичної, правової, екологічної та управлінської культури); зберігати наступність та унаслідування корпоративних традицій керівництва, управління, адміністрування, а також інституційного практично-корисного досвіду; шанобливо ставитися до стабільної адміністративної системи у складі її працівників (у тому числі до зовнішніх органів адміністративного управління різного рівня). Як правило, на адміністративні посади призначаються випускники з вищою освітою, які набули професійного досвіду, мають відповідні адміністративні здібності, що відпо-

відно унормовуються, і прагнуть професійного розвитку, вдосконалення пролонгованих компетентностей для пожиттєвої зайнятості та забезпечення якості управління соціокультурними формами (освітньо-науковими, адміністративними, наглядовими, моніторинговими, інформаційно-аналітичними й експертними системами вищої школи та післядипломної підготовки) та якості й безпеки життя колективу загалом та окремих особистостей.

Призначення і звільнення на адміністративні посади відбуваються в порядку, відповідному законодавству. Вони несуть адміністративну відповідальність, ухвалюють адміністративно-організаційні управлінські рішення, які ціленаправлені (конкретизовані та локалізовані в масштабах і часових термінах) на вирішення певних завдань щодо виявлення, моніторингу, усунення та запобігання проблем вищої школи шляхом застосування адміністративного впливу управління нею [2, с. 24].

Адміністративна еліта уособлює суспільну меншість, яка виявляє самодостатню міру вищих умовно-ексклюзивної привілейованості певних груп сфери адміністративного управління, які наділені особливими психологічними (переконавання, лідерства, компенсаторності, адаптивної валентності, редукації, конативності, почуття гумору, працелюбності, емпатії, аперцепції, ентузіазму, енергійності, надійності, захопленості, ініціативності, рішучості, об'єктивності, честолюбства, комунікабельності, розсудливості, вольового прояву), соціальними (суспільної відповідальності, емоційно-моральної стійкості, активності науково-пізнавальної та інноваційної діяльності, екстраверсії, соціальних гарантій захисту академічних свобод, добросесності, мобільності, культури, такту, освіченості, духовності, відповідальності за справу) та політичними (організаторськими, ораторськими, дипломатичними, інтуїції, управлінсько-політичної комунікації, популярності, футуристичне бачення соціально-політичних трансформацій та траєкторій успіху, компетентності, інтелектуальності) якостями.

Світочі філософської науки започаткували обґрунтування суспільного феномену адміністративних еліт (Конфуцій, Платон та Ніцше), однак лише наприкінці XIX – початку XX сторіччя розвинулася макіавеллівська школа (В. Парето, Р. Міхельса та ін.), а також наукова теорія олігархії (М. Остроградського та ін.). Вагомий внесок до фундаментального дослідження теорії еліт становлять праці М. Вебера, політично-адміністративного спонукання та навіювання – Г. Ласуела, особистісного вияву – З. Фрейда та політичної соціалізації індивідууму – праці Є. Фромма. До сучасників-пропагандистів дослідництва елітарності можна віднести К. Боулінга, Р. Арона, Р. Дариндорфа та ін., які, окрім вищої і середньої елітарності, виділяють адміністративну – бюрократію, службову, управлінську та керівну. На їхню думку, завданнями адміністративної еліти є: становити взірць для підлеглих та інших членів соціуму, здійснювати просвітницьку пропагандистку, навчально-науково-пізнавальну та інноваційну діяльність; забезпечувати доступ громадян до інформації щодо безпеки та можливостей якісного покращення життя шляхом набуття та розвитку професійних компетентностей сумлінного виконання фахових та громадських зобов'язань; виконувати управлінську функцію в межах уповноважених інституцій.

Поряд з адміністративною завжди існує *опозиційна еліта* з іншими переконаннями, прагненнями та цілями, які демократично урівноважують адміністративну систему освітньо-наукових інституцій вищої школи [7; 9, с. 209–211].

Професіоналізація є процесом перетворення професійно-орієнтованої, навчально-пізнавальної діяльності на професію – опанування професійних компетентностей (знання, уміння, навички, підготовленість, здатність, сформованість та відповідальність); адаптація до професійного середовища, професійна реалізація; самовдосконалення, самоосвіта та самоменеджмент; професійний розвиток. Характеризуються двоаспектним феноменом: формуванням становлення професійної свідомості адміністраторів та перспектив-

ним психологічним розвитком формування особистості адміністратора, управлінця, керівника, лідера, службовця; забезпеченням сформованих професійних компетентностей, засвоєнням та вільним оперуванням соціально-професійними нормами та технічними регламентами, моральне становлення та забезпечення розвитку світогляду функціонального призначення, професійна соціалізація як суб'єкту фахової діяльності в типах середовищ працевлаштування за видами культур (організаційна, корпоративна, професійна, господарська, культура праці).

Професіоналізацію розглядають як два взаємозалежні процеси: набуття фахової компетентності та опанування професією, становлення як професіоналу, досягнення певного рівня професійної та корпоративної культури та культури праці (особистісна професіоналізація); неперервний розвиток особистості в ході професійного кар'єрного зростання за трьома циклами (професійної ідентифікації та пошуку, спрямованості, самовизначення; рівень особистісного професійного розвитку та набуття культур потенціалу; професійна метрика особистісного самоаналізу засвоєння сутнісних особливостей професійної зайнятості у сфері реалізації).

Симбіотичність поєднання в системі неперервної підготовки професійної та післядипломної освіти (підготовка, перепідготовка, курсова підготовка, підвищення кваліфікації самоосвіта, стажування), а також професійно-практичної діяльності адміністраторів вищої школи забезпечує професійний розвиток. Релевантним результатом соціального процесу набуття професійної успішності, яка ідентифікує фахівця, та доступною перспективою соціальної рівності, захисту й мобільності в академічному просторі суспільства сучасних наукових знань є *професіоналізм* [3, с. 116].

Професіоналізація адміністраторів вищої школи як поняття зумовлюється розвитком адміністративного апарату ЗВО, професійної адміністративної діяльності суспільства й охоплює цикли – професійної сформованості адаптації, самоідентифікації, реалізації

і застосування професійного досвіду. У даному контексті *педагогічне* тлумачення професіоналізації розглядається як освітньо-науковий процес професійного навчання через формування компетентностей здобуття і розвитку кваліфікації, підготовку до майбутньої професійної діяльності, перепідготовку, підвищення і перекваліфікацію, самоосвіту, самоменеджмент, стажування; *соціологічне* визначення розглядає даний термін як діяльнісний у професійній реалізації та приналежність до професійного середовища і спільноти, сприяє залученню адміністраторів до цінностей, традицій, етики професії, які формують його виконавську свідомість і управлінську культуру для виконання посадових обов'язків і набуття статусу (соціального і адміністративного); *соціально-економічне* трактування розглядає процес як розвиток і реалізацію потенціалу ресурсів праці, носить суперечливий характер у зв'язку з обмеженою роллю добровільності вибору професії, а також між рівнем спроможності професійного потенціалу адміністраторів і обмеженістю вакансій на ринку праці.

Непересічна роль закладів вищої освіти у формуванні компетентностей випускників та забезпеченні кваліфікації для здійснення професійної діяльності не вичерпує особистісних потреб професійного розвитку, становлення, виховання потреб неперервного самовдосконалення професійних якостей переконань та світоглядних позицій для пролонгування професіоналізму. Таким чином, система професійної освіти не лише має на меті задоволення соціальних потреб у професійних ресурсах праці, а й сприяє майбутньому професійному росту в ступеневій багаточисловій підготовці [5, с. 366–370; 11].

Переконання у власній професійній визначеності та відповідності обраній справі, яку фахівець вважає своєю, складає *професіоналізм* – набуті в процесі професійного становлення та розвитку якості, ціннісні орієнтації, що відповідає запитам суспільства та вимогам певної професії або виходить за її межі й полягає в бездоганному знанні фахівцем професійної справи, змісту праці, механізмів,

способів і засобів досягнення мети професійної спрямованості, у здатності інноваційно мислити та діяти, ініціювати рішучість та прагнення набуття нового досвіду і вдосконалення професійної кваліфікації.

Виокремлено характеристики професіоналізму, як-то: професійна відданість, креативність вирішення професійних завдань шляхом довершеності реалізації власного творчого потенціалу та внеску в професійну готовність; якісне виконання посадових обов'язків формування власного посадового іміджу та стилю, готовність реалізувати особисті прагнення до пролонгованого професійного самовдосконалення та здійснювати обмін практично-корисним досвідом застосування професійних компетенцій. Розвиток професіоналізму має певні рівні його нарощення: початковий, недостатньо сформований (коли особа ще не повністю володіє необхідним потенціалом якостей); конкретний (стабільна ефективність професійної діяльності); репродуктивно-креативний (творча реалізація функціональних обов'язків, новаторські трансформації форм, механізмів, засобів і змісту професійної діяльності, модернізація традиційних методів і способів шляхом їх удосконалення); консалтингово-дорадчий постпрофесіоналізм (завершення професійної активності професіонала, який переходить на новий рівень консультанта, дорадника, наставника, методолога з підготовки та професійного розвитку послідовників нової генерації працівників).

Професіоналізм складається з мотиваційного (прагнення, мотиви, цінності, спрямованість) та операційно-діяльнісного (прийоми, процедури, процеси, технології) структурних складників. Показниками параметрального оцінювання професіоналізму є система сформованих знань, умінь, навичок у ході підготовки, потенціал розвитку професійних компетентностей, кваліфікаційна відповідність та її удосконалення шляхом підвищення кваліфікації та перекваліфікації в процесі професійної практичної реалізації [8, с. 124].

Професіоналізмом адміністратора вищої школи в системі післядипломної освіти

вважають: усукупнення певних (чітко конкретизованих) професійних компетентностей (якостей, здібностей, умінь, навичок, здатностей, підготовленості, сформованості, відповідальності); вагомий чинник ефективного управління, який забезпечує високий рівень продуктивності, потенціалу сталого розвитку закладу і соціальних систем; базис (система передумов), здатний здійснювати вплив на розбудову правового громадянського суспільства та держави. Його формуванню сприяють як зовнішні соціально-економічні та екологічні умови, так і внутрішні – зі становлення фахівця у ЗВО (та за його межами) – моральні, духовні, психолого-педагогічні, естетичні, політичні, організаційно- й адміністративно-управлінські, методологічні, ділові, підприємницькі, сервісні умови та умови культури академічного спілкування, а також з практично-корисного досвіду.

У вищій школі професіоналізм адміністраторів характеризується рівнем *академічної* культури особистості, *освітньо-політичної* (формування і розвиток якої зумовлюється соціальним і навколишнім природним середовищами) та *психологічної* (система психологічних знань, умінь, навичок, професійної, вікової психології, психології управління і соціальної та здатність їх використовувати під час виконання професійної роботи), *управлінської* (цілісної системи компетентностей у сфері організації управління в цілому та адміністративного зокрема з освітнього, адміністративного, екологічного менеджменту, управління навчальним закладом, публічного адміністрування), *правової* (з проявом у формах правомірної діяльності та поведінки, що регламентується в галузях законодавства та права (взаємоузгоджених) – профільних (державного, конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного), основних (трудоного, сімейного, соціального захисту, земельного, водного, лісового, атмосферно-охоронного, гірничого), комплексних (за сферами життя державних, громадянських; господарського, аграрного, екологічного, морського та ін.) та особливої категорії міжнародного права; на публічну та приватну

за сферою інтересів державних чи індивідуально-групових), а також *морально-етичної* (повага, чесність, порядність, відповідальність, відданість, здорові альтруїзм та саможертвність) культури.

Потреби ефективного управління в адміністративних системах зумовлюють потребу неперервної підготовки адміністраторів вищої школи для розвитку їхніх професійних та індивідуальних якостей (щодо вивчення і запровадження управлінських технологій, оволодіння методиками системного адміністрування, впровадження практично-корисного, міжнародного і вітчизняного досвіду) з дотриманням норм етичної поведінки в професійній діяльності під час виконання посадових обов'язків [4; 6].

Висновки. Вказано, що наукові школи США з раціоналізації діяльності та управління працею задля гарантування ефективної продуктивності й збільшення потенціалу якості розвитку організацій сприяли розвитку сучасних концепцій та стратегій адміністративного менеджменту й переконань щодо необхідності наукового управління фундаментально-філософського, загально- та конкретно-наукового класичного як адміністративного системами різного призначення, міжособистісних суб'єктних взаємин і керування поведінкою та власне управління як галузі освіти та науки. Стрімкий розвиток науково-технічного прогресу та галузей промисловості на початку ХХ століття сприяв еволюційному пошукові наукового трактування проблем управління й організації в цілому, що вирішувалися у сфері класичної школи адміністративного управління. Основоположники французької та німецької наукових шкіл класичного адміністрування тлумачили особливості й закономірності управління і сформулювали універсальні принципи, впровадження яких сприятиме посиленню організаційної ефективності, а адміністрування аналізувалося в семантичних компонентах функціонального здійснення реалізації (планування, організація, керівництво, координація, нагляд і контроль) як цілісний системний процес.

Наступна епоха розвитку адміністративного менеджменту як науки характеризується актуалізацією людського чинника – трудового ресурсу потенціалу соціально-економічного розвитку, що були відображені в дослідженнях міжособистісних і групових взаємин і норм поведінки в умовах неформальної організації. Завдяки пропагуванню гуманістичного напрямку в психології у середині ХХ століття спостерігається психологізація менеджменту та формується школа наук поведінки. Розвиток інформаційного суспільства й сучасних наукових знань забезпечив методологію управління математично обчислювальним апаратом цифрової техніки як новим науковим напрямом, методами системного аналізу якості організаційно-виробничих систем для вирішення завдань управлінської проблематики, зокрема у сфері освіти, науки та інноватики.

Указано, що посада адміністратора визначається організаційною структурою, типом і рівнем закладу вищої школи, цільовим функціональним призначенням неперервної освіти (післядипломна, курсова, підвищення кваліфікації та стажування) і закріплюється штатним розписом як структурно-елементарна одиниця адміністративного органу й апарату управління, на яку покладаються повноваження, встановлені нормативно-правовими актами й технічними регламентами; зміст діяльності адміністратора зумовлюється функціональною спрямованістю й правовим становищем ЗВО та межами адміністративного впливу в процесах дослідження громадської думки щодо ефективності його роботи через професійну орієнтацію, підготовку для формування правової компетентності, діагностики професійних середовищ за параметрами і показниками адаптації випускників та їхньої зайнятості, забезпечення розвитку професійної компетентності адміністраторів, а також формування експертних і науково-методичних представницьких інтересів у вигляді груп і комісій різного рівня.

Тому адміністратори (адмінапарат) слугують структурним конструктом і запорукою створення ефективної адміністративної системи ЗВО, здатної адекватно реагувати на суспільні зміни і трансформації освітньо-наукових систем вищої школи та забезпечувати якість управління вищою школою в післядипломній освіті.

Конкретизовано, що до адміністративних посад належать посади керівного управлінського апарату (керівники та їхні заступники, головні й провідні фахівці з числа педагогічного та науково-педагогічного, спеціально-обслуговуючого й адміністративного персоналу), які мають соціальну та біосоціальну відповідальність перед поколіннями здобувачів освіти, академічну добросовісність у дотриманні традицій вищої школи для забезпечення неперервності освіти та наукового дослідництва; володіють здатністю забезпечувати збереження інституційної спадщини; мають сформований рівень академічної (освітньо-політичної, правової, екологічної та управлінської) культури для збереження наступності й унаслідування корпоративних традицій керівництва, управління, адміністрування, а також інституційного практично-корисного досвіду; уміють шанобливо ставитися до стабільності адміністративної системи у складі її працівників (у тому числі до зовнішніх органів адміністративного управління різного рівня). Як правило, на адміністративні посади призначаються випускники з вищою освітою, які набули професійного досвіду, мають відповідні адміністративні здібності, що відповідно унормовуються, і спрямовують свої зусилля на професійний розвиток, удосконалення пролонгованих компетентностей для життєвої зайнятості та забезпечення якості управління соціокультурними формами (освітньо-науковими, адміністративними, наглядними, моніторинговими, інформаційно-аналітичними та експертними системами вищої школи й післядипломної підготовки) та якості й безпеки життя колективу в цілому та окремих особистостей.

Список літератури:

1. Богущкий Ю.П. Розвиток правової компетентності адміністраторів вищої школи у системі післядипломної освіти : автореф. дис. ... ступеня канд. пед. наук : 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти» Київ, 2019. 23 с.
2. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навчальний посібник для студентів, слухачів із спец. «Держ. Управління», «Держ. Служба» ; Українська Академія держ. управління при Президентові України. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 152 с.
3. Жанчипова Ц.Б. Профессиональная социализация молодых государственных служащих как фактор развития кадрового потенциала кадровой службы : монографія. Улан-Уде : Изд-во Бурят. Унив-та, 2004. 141 с.
4. Зінченко О. До питання професіоналізму державних службовців. *Вісн. держ. служби України*. 2006. № 1. С. 17–20.
5. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного (регіональний аспект) : монографія / за заг. ред. В.М. Мартиненко. Харьков : Магістр, 2008. 487 с.
6. Луговий В. Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби. *Вісник Укр. акад. держ. упр. при Президентові України*. 1996. № 1. С. 3–12.
7. Михальченко М. Пошук лідерів: чесних, талановитих, справедливих. *Політ. менеджмент: спец. вип.* 2006. С. 15–21.
8. Никитюк І.І. Професіоналізм державних службовців : монографія ; за заг. ред. Р.Н. Нижник. Луцьк : Надстир'я, 2005. 230 с.
9. Пахарев А.Д. Політичне лідерство та лідери. Київ : Знання України, 2001. 270 с.
10. Стратегія післядипломної освіти для сталого розвитку : монографія ; за ред. Н.М. Рідей, Л.М. Панченко. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2019. 326 с.
11. Цвык В.А. Профессионализация как социальный процесс. *Вестник РУДН. Сер. «Социология»*. 2003. № 4–5. С. 258–269.

Ridei N.M., Tytova N.M., Bogutskyi Yu.P., Pavlenko D.G. THEORETICAL-AXIOLOGICAL RESEARCH ANALYSIS OF HEF ADMINISTRATORS' PROFESSIONAL COMPETENCE

In the social sciences, administrators are considered to be professionally formed managers, executives, employees, whose main responsibility is to implement policies in institutions of higher education (national security, security of life and quality of life, balanced socio-economic and ecological safe development of society and quality management educational and scientific systems of higher education institutions by exercising systemic administrative influence on the provision of social and legal guarantees) and the adoption of Shen global academic and social dimension. In science and practice, the subject matter of the research is actualized by professionally competent provision of legal authority for the higher education administrators' competence development in the system of executive authorities, covering the central ones, which include the highest state authorities, the apparatus of departmental administration, departments and secretariats of foreign countries, in particular, civil service and national commissions in the hierarchy of central government bodies and systems of postgraduate training organization for the higher education administrators' legal competence development.

Genesis and evolution of the formation and development methodology of prevailing paradigms and management views in order to achieve the function effectiveness of the quality policy and educational policy, as well as to ensure the higher education institutions' influence sustainability on the postgraduate training system and society's academic potential development and education system modernization in the training process of professional staff with legal competence, in particular, administrators, executives and employees, etc.

System management concept and organization administration concept methodologies began to form in the middle of the nineteenth century. In the first half of the twentieth century there were created scientific schools, focused on the subjective relationships and behavior management and self-management as a science.

The study focuses on the etiology of the administrative position, elite and professionalisation concepts as well as named concepts' development stages (in process); analysis of the professionalism semantics in the system of continuous training in pedagogical, sociological and socio-economic interpretation; definition of the administrator's professionalism interpretation through the multivariate culture (academic, educational-political, psychological, managerial, legal, moral-ethical).

Key words: *legal competence, administrative position, professionalization, professionalism, system of continuous education.*

Хмиров І.М.

Національний університет цивільного захисту України

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті розроблено та впроваджено державні механізми оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти України. Зокрема, сформовано алгоритм впровадження системи самооцінки щодо результативності електронного навчання в системі вищої освіти України. Показано, що даний алгоритм має складатися з таких кроків: стимулювання прихильності до змін; розроблення і розгортання стратегії комунікацій; планування оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти; вибір і навчання людей, що плануються як експерти оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти; проведення оцінки програми електронного навчання; аналіз результатів і розстановка пріоритетів; розроблення та реалізація плану дій щодо вдосконалення програм електронного навчання в системі вищої освіти; аналіз і вдосконалення процесу оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти. Виокремлено критерії до зовнішніх і внутрішніх експертів, що мають оцінювати результативність електронного навчання в системі вищої освіти України: мають досвід управлінської діяльності не нижче середнього рівня; мають великі знання і досвід у менеджменті; розуміють модель оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти та добре проводять оцінку; розуміють зміст програми електронного навчання і добре поінформовані про її особливості; грамотно пишуть і надають пояснення, можуть давати чіткі формулювання, а також забезпечувати чіткий інформативний зворотний зв'язок, мають навички презентації; можуть ефективно працювати в команді; можуть збирати, порівнювати й аналізувати інформацію, а також виробляти обґрунтоване рішення. Виділено підходи до оцінювання результативності електронного навчання в системі вищої освіти України: імітація конкурсу Європейської премії по якості; проформа; робоча нарада; анкетування; матриця. Підкреслено, що, залежно від масштабу і складності дій може бути доцільно розглянути кілька альтернативних сценаріїв і планів дій у різних ситуаціях. Щоб отримати користь від поліпшень, необхідна впевненість у стійкості змін після закінчення терміну реалізації проекту, тобто в тому, що вони інтегровані у відповідні рівні організації програми електронного навчання системи вищої освіти. Відповідно, впровадження вимагає регулярного моніторингу для досягнення результатів.

Ключові слова: оцінка результативності, державні механізми, електронне навчання, система вищої освіти.

Постановка проблеми. У нинішніх умовах все більшої актуальності набуває оцінка результативності електронного навчання в системі вищої освіти. Отже, оцінка програми електронного навчання – це всебічна систематична оцінка організації діяльності та її результатів із впровадження програми електронного навчання. Вищезазначене підкреслює необхідність проведення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Електронне навчання в сучасних умовах підлягає дослідженню з боку багатьох авторів, зокрема таких: І. Гулівата [1], Н. Морзе [2], О. Пометун [3] та ін.

Однак розроблення державних механізмів оцінки результативності електронного навчання в

системі вищої освіти все ще залишається доволі актуальним і необхідним.

Постановка завдання. Метою роботи є розроблення та впровадження державних механізмів оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти України.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

а) сформулювати алгоритм впровадження системи самооцінки щодо результативності електронного навчання в системі вищої освіти України;

б) виокремити критерії до зовнішніх і внутрішніх експертів, що мають оцінювати результативність електронного навчання в системі вищої освіти України;

в) виділити підходи до оцінювання результативності електронного навчання в системі вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Пропонується ввести такі кроки впровадження системи самооцінки щодо результативності електронного навчання в системі вищої освіти України:

- стимулювання прихильності до змін;
- розроблення і розгортання стратегії комунікацій;
- планування оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти;
- вибір і навчання людей, що плануються як експерти оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти;
- проведення оцінки програми електронного навчання;
- аналіз результатів і розстановка пріоритетів;
- розроблення і реалізація плану дій щодо вдосконалення програм електронного навчання в системі вищої освіти;
- аналіз і вдосконалення процесу оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти [1; 3].

Зокрема, щодо стимулювання прихильності до змін, то в цьому контексті корисно спочатку визначити причини проведення змін і зрозуміти всім перспективу програми електронного навчання після введення цих змін (наприклад, оцінку зрілості функціонування програми щодо концепцій моделі, побудову плану розвитку, поліпшення послуг із навчання, поліпшення умов праці для персоналу).

Відносно розроблення і розгортання стратегії комунікацій слід відмітити, що стратегія комунікацій розробляється з метою встановлення і управління процесами обміну інформацією для посилення прозорості та інформованості в усіх напрямках управління. При цьому необхідно визначити, яка саме інформація повинна поширюватися, а також чому, хто і коли має потребу в інформації.

Стадія планування оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти потребує залучення фахівців, можливо зовнішніх, і буде полягати у визначенні об'єкта оцінки, включаючи обмеження, а також виключення необхідних етапів, тимчасових меж, очікуваних результатів, механізмів моніторингу проекту.

Стосовно вибору і навчання людей, що плануються як експерти оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти, необ-

хідно визначити ролі учасників проекту з оцінки й експертів, їх кількість і необхідну кваліфікацію. Дані параметри залежать від вибраного підходу до проведення оцінки.

При цьому необхідно визначити, чи будуть залучені зовнішні експерти (бажано поєднання зовнішніх і внутрішніх експертів з метою досягнення об'єктивності). Необхідно також вибрати учасників команди проекту, які в максимальній мірі відповідають таким критеріям:

- мають досвід управлінської діяльності не нижче середнього рівня;
- мають великі знання і досвід у менеджменті;
- розуміють модель оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти та добре проводять оцінку;
- розуміють зміст програми електронного навчання і добре поінформовані про її особливості;
- грамотно пишуть і надають пояснення, можуть давати чіткі формулювання, а також забезпечувати чіткий інформативний зворотний зв'язок, мають навички презентації;
- можуть ефективно працювати в команді;
- можуть збирати, порівнювати й аналізувати інформацію, а також виробляти обґрунтоване рішення [1; 3].

Перед проведенням самооцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти необхідно визначитися з методами та способами збору інформації, документування свідчень, оцінки даних і представлення результатів, а також у зв'язку з цим вибрати і впровадити відповідний підхід серед таких:

- імітація конкурсу Європейської премії по якості;
- проформа;
- робоча нарада;
- анкетування;
- матриця.

Далі необхідно провести заходи щодо розгляду «виходів» оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти, а також здійснити:

- а) виявлення пріоритетів під час розроблення планів поліпшень;
- б) узгодження каналів обміну інформацією;
- в) заохочення учасників за їхній внесок.

Зокрема, імітація конкурсу Європейської премії по якості полягає у зборі інформації для написання звіту, складанні звіту за 32-ма критеріями моделі й оцінці звіту.

При цьому серед переваг застосування даного підходу необхідно вернути увагу на такі:

- отримання описаної структури управління програмою, зручної для управління і порівняння з іншими програмами;
- визначення рівня зрілості навчальної програми й окремих її елементів;
- отримання повного списку сильних сторін і сфер для впровадження поліпшень [1; 2].

Проте існують і недоліки даного підходу, зокрема:

- а) ресурсомісткість;
- б) вимоги високої кваліфікації учасників команди;
- в) складність упровадження з першого разу.

Що стосується такого підходу, як проформа, то його використання передбачає:

- відбір команди оцінювачів результативності електронного навчання в системі вищої освіти;
- збір даних та інтерв'ю із заповненням проформи;
- індивідуальну оцінку за проформою та її передачу іншим членам команди;
- надання згоди оцінювачів та остаточний варіант проформи;
- презентацію для керівництва [2; 3].

Формат проформи є простішим, ніж в імітації. Вона заснована на фактах, при цьому уможливорює надання списку сильних сторін і сфер для поліпшення, а також залучає більшість співробітників до збору даних.

Однак проформа надає усічену картину дійсності, виходячи з того, що здійснюється непрозора оцінка результативності електронного навчання в системі вищої освіти за приводу нескладання звіту по ній.

Такий крок упровадження самооцінки щодо результативності електронного навчання в системі вищої освіти України як результатів і розстановки пріоритетів дозволяє після проведення оцінки підрахувати за критеріями моделі й визначити загальний результат, що оцінює рівень програми електронного навчання, а також перелік сильних сторін і сфер для поліпшення.

При цьому можливими діями щодо поліпшення можуть бути такі:

- покращення наявних можливостей;
- визначення нових можливостей;
- покращення існуючих результатів;
- досягнення нових результатів.

Для визначення пріоритетів покращення електронного навчання в системі вищої освіти необхідно описати критерії, які використовуються для

вибору, і провести розстановку ініціатив за пріоритетністю, які можуть відображати:

- 1) цілі та навчальний план програми електронного навчання;
- 2) критичні фактори успіху, пов'язані з ринком або сектором ринку, на якому функціонує програма;
- 3) стратегічні цілі;
- 4) показники бізнес-плану;
- 5) ключові результати діяльності;
- 6) вимоги до учасників курсу, персоналу та суспільства.

Далі, під час розроблення та реалізації плану дій щодо вдосконалення програм електронного навчання в системі вищої освіти слід описати: підхід, плановане розгортання, процес оцінки і перегляду, а також деталізовані очікувані результати.

При цьому під час реалізації плану необхідно передбачити призначення особи, яка відповідає за реалізацію плану дій, що полегшить координацію і моніторинг ходу діяльності. Для оцінки дій з поліпшення потрібно виділити власника кожної дії щодо поліпшення – це допомагає визначити ролі та відповідальність усіх учасників реалізації плану. Для забезпечення ефективності поліпшень необхідно мати систему моніторингу з перевірки ходу впровадження, вимірювати ступінь їхнього впливу та виконувати дії за необхідності [1; 3]. Можна також розробити критерії успіху для визначення того, чи є дії з електронного навчання в системі вищої освіти ефективними. Так, ефективні комунікації допомагають організації підготувати персонал до сприйняття змін.

Потрібно також урахувувати, наскільки комунікації дозволяють забезпечити необхідний рівень вхідних даних для розроблення і впровадження плану дій, та інформувати персонал про хід змін.

Залежно від масштабу і складності дій може бути доцільно розглянути кілька альтернативних сценаріїв і планів дій у різних ситуаціях. Щоб отримати користь від поліпшень, необхідна впевненість у стійкості змін після закінчення терміну реалізації проекту, тобто в тому, що вони інтегровані у відповідні рівні організації програми електронного навчання системи вищої освіти. Відповідно, впровадження вимагає регулярного моніторингу для досягнення результатів.

Що стосується останнього кроку – аналізу і вдосконалення процесу оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти, то на цьому етапі необхідно вибрати критерії для аналізу, зібрати інформацію, що стосується: досягнення бажаних результатів, розподілу ролей

і відповідальності, процесу збору й аналізу даних, обміну інформацією, виходів процесу, а також пропозицій щодо поліпшення.

Загалом, реалізація запропонованої методики оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти передбачає застосування також і логістичних підходів.

Висновки. Проведене дослідження уможливило зробити такі висновки.

1. Сформовано алгоритм упровадження системи самооцінки щодо результативності електронного навчання в системі вищої освіти України. Показано, що даний алгоритм має складатися з таких кроків: стимулювання прихильності до змін; розроблення і розгортання стратегії комунікацій; планування оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти; вибір і навчання людей, що плануються як експерти оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти; проведення оцінки програми електронного навчання; аналіз результатів і розстановка пріоритетів; розроблення і реалізація плану дій щодо вдосконалення програм електронного навчання в системі вищої освіти; аналіз і вдосконалення процесу оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти.

2. Виокремлено критерії до зовнішніх і внутрішніх експертів, що мають оцінювати результативність електронного навчання в системі вищої

освіти України: мають досвід управлінської діяльності не нижче середнього рівня; мають великі знання і досвід у менеджменті; розуміють модель оцінки результативності електронного навчання в системі вищої освіти та добре проводять оцінку; розуміють зміст програми електронного навчання і добре поінформовані про її особливості; грамотно пишуть і надають пояснення, можуть давати чіткі формулювання, а також забезпечувати чіткий інформативний зворотний зв'язок, мають навички презентації; можуть ефективно працювати в команді; можуть збирати, порівнювати й аналізувати інформацію, а також виробляти обґрунтоване рішення.

3. Виділено підходи до оцінювання результативності електронного навчання в системі вищої освіти України: імітація конкурсу Європейської премії по якості; проформа; робоча нарада; анкетування; матриця. Підкреслено, що залежно від масштабу і складності дій може бути доцільно розглянути кілька альтернативних сценаріїв і планів дій у різних ситуаціях. Щоб отримати користь від поліпшень, необхідна впевненість у стійкості змін після закінчення терміну реалізації проекту, тобто в тому, що вони інтегровані у відповідні рівні організації програми електронного навчання системи вищої освіти. Відповідно, впровадження вимагає регулярного моніторингу для досягнення результатів.

Список літератури:

1. Гулівата І.О. Формування математичних понять засобами інформаційних технологій. *Освітологічний дискурс*. 2016. № 3 (15). С. 121–129.
2. Морзе Н.В. Інформаційні технології в навчанні. Київ, 2004. 240 с.
3. Пометун О.І. Енциклопедія інтерактивного навчання. Київ, 2007. 144 с.

Khmyrov I.M. THE STATE MECHANISMS FOR ASSESSING THE IMPACT OF E-LEARNING IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE

The state mechanisms for assessing the impact of e-learning in the higher education system of Ukraine are developed and introduced in the article. In particular, an algorithm for the introduction of a self-assessment system on the impact of e-learning in the higher education system of Ukraine is formed. It is shown that this algorithm should consist of the following steps: stimulating commitment to change; developing and deploying of communications' strategy; planning for evaluation of the impact of e-learning in higher education; selection and training of people planned to be experts in assessing the impact of e-learning in higher education; evaluation of e-learning programme; results analysis and prioritization; development and implementation of an action plan to improve e-learning programmes in higher education; analysis and improvement of the process of assessing the impact of e-learning in higher education. The following criteria for external and internal experts, who should assess the impact of e-learning in the system of higher education of Ukraine, are identified: to have experience of management activity not lower than the average level; to have extensive knowledge and experience in management; to understand the model for measuring the impact of e-learning in higher education and to carry out the assessment well; to understand the content of the e-learning programme and to be well aware of its features; to be competent writing and providing explanations, to be able to give clear language, as well as to provide clear informative feedback; to be able to work effectively in the team; to be able to collect, compare, and analyze information, and make an informed decision. The following approaches to assessing the impact of e-learning in the higher education system of Ukraine are identified: simulation of

the European Quality Prize competition; proforma; working meeting; questioning; matrix. It is emphasized that, depending on the scope and complexity of the actions, it might be useful to consider several alternative scenarios and action plans in different situations. In order to benefit from the improvements, confidence is needed in the sustainability of the changes after the end of the project, that is they are integrated into the appropriate levels of organization of the e-learning program of the higher education system. Accordingly, implementation of the given algorithm requires regular monitoring to achieve results.

Key words: *public administration, regional information security system, public administration methods, state activities.*

Шойко В.А.

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗУМІННЯ ОСНОВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПРОТИДІЇ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ В УМОВАХ АКСЕЛЕРАЦІЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті визначено, що надзвичайні ситуації окремо визначаються як воєнні, поряд із тероризмом, а також як такі, що спричинюють настання певної події чи ситуації як природного, так і техногенного характеру. Обґрунтовано, що в англо-американському законодавстві термін «надзвичайна ситуація» часто асоціюється з «діянням Бога», про що йдеться в Законі США «Про комплексну екологічну реакцію, компенсації та відповідальність» від 1980 року і тлумачиться для визначення природних катастроф як непередбачених стихійних лих чи інших природних явищ виняткового, неминучого та непереборного характерів, наслідком яких не можна було запобігти.

Крім урахування природних катастроф, термін «надзвичайні ситуації» охоплює ті негативні явища, які неможливо було передбачити та яким не було можливості запобігти навіть за належної роботи уповноважених державних органів. Тобто законодавство США містить досить широке тлумачення поняття «надзвичайної ситуації», але конкретизує їх види.

Доведено, що заслуговує на увагу законодавче регулювання досліджуваного питання у канадській провінції Квебек, де у ст. 2 Закону «Про цивільний захист» містяться два поняття: «значна катастрофа» та «незначна катастрофа». Значна катастрофа – це подія, спричинена технологічним збоєм, аварією або негативним станом навколишнього середовища, наприклад, повеннями, землетрусами, зсувами, вибухами, токсичними викидами тощо, та має наслідком багато людських жертв. Незначна катастрофа – виняткова природна подія, подібна до великої катастрофи, але яка впливає на безпеку лише однієї чи декількох людей.

Таким чином, у цьому випадку законодавець, розрізняючи рівень та масштаби природних та техногенних надзвичайних ситуацій, передусім керується величиною їхніх наслідків, з огляду на людські втрати, що загалом притаманне законодавству інших держав. Очевидно, що величина таких втрат визначається рівнем її руйнівного впливу на навколишнє середовище.

Отже, розглянувши міжнародні підходи та основи законодавства окремих держав, зазначено, що впровадження в чинне національне законодавство науково обґрунтованого визначення «надзвичайна ситуація», яке може всебічно охопити будь-які життєві явища, що підпадають під їхні основні суттєві ознаки, є важливим кроком до побудови ефективної системи державного управління, оскільки кількість надзвичайних ситуацій, що виникають у певній сфері діяльності суспільства протягом певного періоду часу, їхній характер, рівень, масштаби та наслідки можуть слугувати орієнтовними критеріями для оцінки ефективності кількісних та якісних змін у державному управлінні та соціальному розвитку країни.

Ключові слова: ефективна система державного управління, надзвичайні ситуації, виняткова природна подія, катастрофа, цивільне населення.

Постановка проблеми. Сьогодні, в умовах внутрішньодержавних та світових війн, озброєних конфліктів різного масштабу цивільне населення будь-якої країни є «запасом» для збройних сил. Через це держава має створювати умови для підготовки своїх громадян для оборони від нападу ворога. Особливо важливим це є в сучасних умовах глобалізації, коли існує багато реальних загроз та ризиків. Зараз війни мають прихований характер завдяки застосуванню різних гібридних

способів їх ведення, через що вони не усвідомлюються більшою частиною цивільного населення країн, які розвиваються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та розвитку понятійно-категоріального апарату механізмів державного управління у сфері цивільного захисту у світовій науковій думці знайшло своє відображення в наукових працях таких учених, як Гавронська І.В. [7], Горбатюк С.Є. [3], Засунько С.С. [1], Мул А.М. [8],

Потапчук Н.Д. [10], Полковниченко Д.Ю. [9], Ситник Г.П. [2] Федорчак В.В. [5] та ін.

Однак попри наявні публікації, які присвячені даному питанню, розгляд термінологічних особливостей основ державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям у зарубіжних країнах та їх застосування в українських реаліях досі так і не отримали свого всебічного та комплексного дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – удосконалити наукове бачення еволюції розуміння основ державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям в умовах акселерації глобалізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становище суспільства напряму залежить від належного державного управління. Через це багато державних діячів, науковців, політиків справедливо вважають, що його ефективність – це першочергове завдання органів влади.

Істотне розширення основоположних теоретико-методологічних досліджень розвитку механізмів державного управління, побудова всеохоплюючої теоретичної бази, яка реалізована в наукових проєктах, концепціях та теоріях, несе фундаментальне значення [1, с. 102]. У даному контексті можна погодитися з твердженням, що одним з атрибутів могутності держави є незалежна система національної безпеки.

Основоположник теорії безпеки Т. Гоббс у своєму істинно фундаментальному трактаті «Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної» провів дослідження стану безпеки та проблем виживання, взаємозв'язку між станом безпеки суспільства та ефективністю діяльності уряду, держави в її забезпеченні і зробив висновок, що прагнення до стану безпеки зумовлює розвиток цивілізації. На його думку, страх небезпеки та загроз – це природний інстинкт людини, який спонукає її до об'єднання в групи (племени), тобто до формування суспільства та пошуку способу колективного захисту у війні «усіх проти всіх». Таким чином, безпеку можна назвати фундаментом цивілізації та державності.

Ще за давніх-давен античні філософи розмірковували про те, що гарантування безпеки населення є одним зі способів забезпечення суспільного добробуту [2, с. 62]. Проте майже до XVII ст. ця тема не мала актуальності в колі наукового дискурсу. Механізми формування державного устрою абсолютної монархії у європейських державах того часу надали поштовх пошуку шляхів гармонічної побудови механізмів управління державою.

Розгортання подій того часу призвело до необхідності проведення аналізу факторів небезпеки такими відомими діячами, як: Т. Гоббс, Дж. Локк, Г. Гегель, Ж.-Ж. Руссо та іншими, які досліджували методи забезпечення безпеки людини, громадянського суспільства та державних інституцій [2].

Акселерація глобалізаційних процесів спонукала З. Баумана, Ж. Бодрійяра, Е. Дюркгейма, М. Фуко та багатьох інших діячів до ініціювання досліджень теми забезпечення безпеки людини та всієї громадськості. Отримані результати їхніх досліджень надають можливість для пошуку оптимальних управлінських рішень та побудови ефективних механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Проте й досі поняття «безпека» та «небезпека» не розцінюються як наукові, навіть беручи до уваги той факт, що вони точно віддзеркалюють універсальні аспекти та закономірності розвитку природних, матеріальних і духовних явищ як компонентів реальності.

Особливість соціального явища, яке називають терміном «безпека», отримала увагу ще античних мислителів. У своїх філософських та політичних трактатах вони розмірковували над проблемами покращення управління державою, називаючи забезпечення безпеки суспільства одним зі способів досягнення загального добробуту. Проте найбільшу увагу ця проблема отримала на початку XVII ст. На неї звернули увагу Г. Гегель, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Сен-Сімон.

Основоположник західної політичної філософії Т. Гоббс (1588–1679) був першим філософом, хто розглянув теорію безпеки з точки зору системного аналізу інтеракції людини, суспільства та держави в контексті забезпечення умов для їх виживання. Метою існування держави науковець називає саме безпечне життя громадян.

Водночас під забезпеченням безпеки потрібно розуміти не лише безпечне існування, але й забезпечення для всіх громадян благ життя, отриманих чесною працею, безпечною та нешкідливою для країни. Дослідження Т. Гоббса є цікавими, особливо в темі безпеки індивідуальної особистості кожної людини, під чим він розумів збереження життя та забезпечення можливості для цього [3, с. 29]. Сучасна теорія безпеки має цей концепт основою соціогуманітарної науки.

Дж. Локк уявляв безпеку людини так, що коли держава більше не може гарантувати безпеку громадянам або сама постає джерелом небезпеки для них, громадяни мають право на забезпечення свого захисту від дій держави і, таким чином, на реалізацію найважливіших прав, серед яких:

народ має право відлучити від влади тих, хто не задовольняє його інтереси та допустити до влади інших, яким довіряє більше. Хоча ми вважаємо цю ситуацію дещо парадоксальною. Так, народ дійсно може «повалити» владу, проте це занурить суспільство у стан відсутності безпеки [2, с. 64].

Що стосується уявлень про безпеку в роздумах Г. Гегеля, то він надавав перевагу забезпеченню безпеки держави (див. рис. 1).

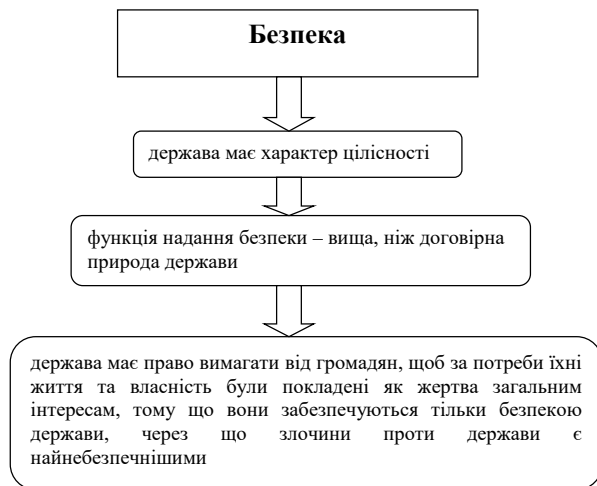


Рис. 1. Уявлення про безпеку Г. Гегеля

На його думку:

- держава має характер цілісності;
- функція надання безпеки – вища, ніж договірна природа держави;
- держава має право вимагати від громадян, щоб за потреби їхні життя та власність були покладені як жертва загальним інтересам, тому що вони забезпечуються тільки безпекою держави, через що злочини проти держави є найнебезпечнішими.

Ж.-Ж. Руссо говорить про те, що громадяни мають бути повністю вільними та не обмеженими державою, тому що саме народ є джерелом та носієм влади. Вважаємо, що потреба бути у безпеці є соціальною потребою людини, яка склалася в житті суспільства на межі свідомого та інстинктивного. Кожний контакт із будь-якими природними або соціальними явищами люди свідомо або інтуїтивно оцінювали з позиції можливої небезпеки або загрози.

А. Сен-Сімон займався вирішенням проблеми забезпечення безпеки суспільства в контексті усунення соціальної ієрархії. Іншими словами, він пропагував впровадження абсолютної рівності всіх громадян, а для цього – ліквідацію таких інститутів, як держава, приватна власність, сім'я [2].

Як ми можемо бачити, філософи античності та дослідники нового часу називають безпе-

кою впровадження державою безпечних умов життя для людини, її розвитку та нормальної життєдіяльності. Провівши аналіз їхніх робіт, Г. Ситник вводить визначення, що безпека – це забезпечення державою комфортних умов для самореалізації всіх громадян, захист їхньої свободи, власності та життя від посягань зі сторони будь-якої іншої людини, групи людей, організації, або держави [4].

Вважаємо такий висновок обґрунтованим, проте зауважимо, що в разі забезпечення безпеки основний фокус уваги має бути приділений передусім завданням захисту життєдіяльності та комфортних умов задля її забезпечення, а саме власності, свободі тощо. Коли ці пункти виконані, далі вже можна говорити про забезпечення умов для суспільного розвитку та самореалізації громадян.

На нашу думку, проблему безпеки має сенс розглядати в послідовності, що розроблена в теорії потреб А. Маслоу. Згідно з його знаменитою ієрархією потреб людини безпеку варто розглядати як базову потребу в стабільності життя та захисту від небезпеки [4].

З огляду на цю теорію потреба в безпеці розташовується одразу після задоволення базових фізіологічних потреб людини, таких як: дихання, сон, їжа та деяких інших, необхідних для підтримки життя. Водночас безпека також є фактором забезпечення інших потреб, які ієрархічно слідує одна за одною: соціальна, потреби поваги та самовираження. Із цього видно, що потреба бути в безпеці – це фундаментальна потреба людини, суть якої передусім полягає в необхідності захисту та забезпечення умов для життя.

Беручи до уваги вищезазначене, можна припустити, що забезпечення комплексності заходів безпеки передбачає захист населення, сфер та об'єктів національного господарства і надбання держави від руйнівних наслідків надзвичайних ситуацій. Це є надважливою частиною державотворення та політики держави – як внутрішньої, так і зовнішньої, основою реалізації механізмів державного управління суб'єктами публічного управління – органами державної влади й місцевого самоврядування, установами, організаціями, підприємствами та самими громадянами.

Імплементация політики держави у сфері соціальної та економічної безпеки від надзвичайних ситуацій включає такі заходи, як запобігання їх виникненню та своєчасне реагування, основу якого становить система вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів, об'єднаних в одне правове поле [5, с. 34–35].

Незважаючи на те, що в міжнародних стандартах ISO 22320:2011 «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response» («Соціальна безпека. Менеджмент надзвичайних ситуацій. Вимоги до реагування на інциденти»), ISO 22300:2012 «Societal security – Terminology» («Соціальна безпека – Термінологія»)[6, с. 121–122], які натеper є основними стандартами у сфері соціального забезпечення та реагування на надзвичайні ситуації, термін «надзвичайна ситуація» використовується, однак його смислове значення не розкривається.

У розвинених країнах, зокрема європейських, термін «надзвичайна ситуація», на відміну від його тлумачення у країнах пострадянського простору, не отримав достатнього визначення як у національному законодавстві, так і в антикризовій практиці управління. Вірніше, він має вторинний, допоміжний характер поряд із такими термінами, як: «інцидент», «стихійне лихо», «аварія», «катастрофа», «криза», «подія» (у значенні надзвичайної ситуації) та інші синонімічні терміни.

Наприклад, така міжнародна організація, як Інтерпол, у своїх офіційних документах використовує термін «катастрофа», визначаючи її як несподівану подію, в якій багато людей загинули або були поранені [6, с. 122].

Загалом, термінологія, затверджена на початку 2017 року, зберегла концептуальну основу терміна «катастрофа», який і зараз визначається як суттєве порушення функціонування та розвитку суспільства, що призводить до людських, матеріальних, економічних чи екологічних втрат та інших негативних наслідків [7, с. 201]. Ключовим при цьому є те, що катастрофа виникає як результат небезпечної події.

Сучасний підхід до розуміння поняття «катастрофа» став продуктом використання сучасних технологій, оскільки сприяв створенню практично невичерпних можливостей для прогнозування небезпек, а отже, запобіганню їхнім можливим наслідкам. Це можна визначити, демонструючи принаймні невелику частину технічних можливостей, якими володіє людство в даний час, і які представлені у звіті геофізичного інженера Rohini Swarainathan, котрий працює у відділі підготовки та організації досліджень Організації Об'єднаних Націй. Погоджуємося з думкою вченого, що катастрофи є результатом того, що громада не готується до небезпечної події, а зменшення ризику виникнення стихійних лих полягає в підготовці громадян, суспільства та людства до небезпечних подій. Саме таке розуміння лежить в основі сучасного розуміння концепції катастрофи [7, с. 202].

Слід також звернути увагу на аналіз нормативних визначень поняття надзвичайної ситуації та пов'язаних з ним, закріплених у зарубіжних джерелах. Наприклад, у термінологічному словнику зі зниження ризику настання лих від 2009 року, який був прийнятий у межах Міжнародної стратегії зі зменшення небезпеки лих під егідою Організації Об'єднаних Націй [8, с. 138], лихо розуміється як явище, яке серйозно порушує життя місцевих громад і суспільства, спричиняє жертви та великі матеріальні, економічні або екологічні збитки і характеризується дією, з якою громаді чи суспільству самостійно впоратися практично неможливо.

Беручи до уваги дане визначення, зазначимо, що лихо часто характеризується як наслідок поєднання таких елементів, як: вразливість, наявні параметри вразливості, недостатня спроможність чи заходи щодо мінімізації або подолання потенційних несприятливих наслідків, які можуть бути ознаками катастрофи та надзвичайної ситуації, про що окремо вестимемо мову далі.

Також у термінологічному словнику міститься визначення процесу управління в надзвичайних ситуаціях, яке включає поняття надзвичайної ситуації як потенційно небезпечної обставини, що вимагає негайних дій. Як підкреслює В. Лісаускайте, інколи замість терміна «управління у надзвичайних ситуаціях» використовують словосполучення «боротьба зі стихійними лихами», що говорить про певну синонімічність цих спеціальних формулювань, засновану на практиці їх застосування.

Наступне визначення лиха (катастрофи) вважається одним із найвдалиших. Визначення було прийняте у Міжнародній базі даних катастроф (EM-DAT), згідно з яким катастрофа визначається як:

- ситуація, або подія, яка переважає місцеві можливості, вимагаючи національного чи міжнародного втручання на рівні зовнішньої допомоги;
- непередбачена і часто раптова подія, яка спричиняє значну шкоду, руйнування або людські страждання (див. рис. 2).



Рис. 2 Визначення катастрофи згідно з Міжнародною базою даних катастроф (EM-DAT)

У базі даних також підкреслюється, що хоча катастрофа часто спричиняється природними стихіями, вона також може бути спричинена людським фактором.

Розглядаючи погляди авторитетних зарубіжних науковців на катастрофу та надзвичайну ситуацію, загалом, вважаємо, що невинувато розуміти під ними виключно непередбачені та раптові події, оскільки, як підкреслює А. Бретель, надзвичайна ситуація здебільшого є природною і очікуваною подією, продуктом розвитку «звичайних природних» процесів.

І. Берген, Р. Кейтс і Дж. Уайт, аналізуючи природні процеси, розглядають «екстремальні географічні ситуації» та виділяють їх два класи: природні та техногенні [9, с. 352].

Оскільки чітко визначення терміна «екстремальна географічна ситуація» не наведено в їхніх роботах, можна вважати її надзвичайною ситуацією, яка виникає на певній території під впливом різних факторів, у тому числі факторів суспільно-політичного характеру. Тому виключення суспільно-політичних факторів виникнення надзвичайних ситуацій без будь-якого уточнення є методологічно неправильним.

За словами Г. Йонас, важливим аспектом надзвичайних ситуацій є забезпечення громадської безпеки під час їх розгортання, яке досягається проведенням єдиної державної політики у сфері формування внутрішньої безпеки держави і, отже, громадської безпеки, шляхом упровадження заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, спрямованих на попередження та нейтралізацію загроз, які можуть нашкодити життю людей, інтересам держави та суспільства.

При цьому одним із найважливіших елементів системи зазначених заходів є діяльність органів виконавчої влади щодо протидії неправдивій інформації у разі виникнення надзвичайних ситуацій для забезпечення стійкого розвитку та національної безпеки країни [10, с. 379].

На нашу думку, в умовах розгортання надзвичайних ситуацій нормальне функціонування населення та мирне життя суспільства залежать від здатності запобігати та успішно протистояти неправдивій інформації про перебіг та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення. Це вимагає активізації діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 4 Постанови № 1313/2013/EU Європейського парламенту і Ради від 17 грудня 2013 року «Про механізм цивіль-

ного захисту в межах Союзу», під катастрофою (лихом) розуміється будь-яка ситуація, яка має чи може мати негативний вплив на людей, довкілля чи власність, включаючи культурну спадщину. У ч. 2 ст. 1 цієї ж Постанови також зазначається, що лихо може спочатку поширитися на людину, а вже потім на довкілля та майно, а саме у формі терористичних актів, технологічних, радіологічних природних катастроф, забруднення моря, гострих спалахів епідемій, що трапляються у межах Союзу або поза ним, та призвести до великої кількості втрат.

З цього можна зробити висновок, що європейський законодавець має досить широкий підхід до розуміння лиха і орієнтується під час його визначення на кількість людських жертв, а також на його рівень та масштаб.

Висновки. Наразі в антикризовій науці та практиці управління не існує єдиного терміна та концепції, яка б описувала комплекс здійснюваних із боку держави заходів для урегулювання надзвичайних ситуацій.

У розвинених зарубіжних країнах, а також у пострадянських країнах паралельно вживаються такі терміни, як «цивільна оборона», «цивільний захист» та інші.

Вивчення етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів та понять «цивільна оборона» та «цивільний захист» показали, що термін «цивільна оборона» в сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш «адекватним» для позначення визначеного напряму державної діяльності уряду, ніж термін «цивільний захист». Імперативне використання терміна «цивільна оборона» цілком виправдане для того, щоб визначити сферу державного управління, в межах якої плануються та здійснюються заходи щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації будь-якого характеру.

Питання безпеки – це питання успішного існування та взаємодії суспільства і влади. Держава, безперечно, є головним суб'єктом гарантування безпечного соціального розвитку населення шляхом проведення цілеспрямованої політики, спрямованої на забезпечення стабільності та динамічності розвитку громадян.

Незважаючи на широке використання поняття надзвичайних ситуацій у тексті міжнародних регламентів та в законах окремих держав, нерідким є чітке закріплення безпосередньо пов'язаних з ним понять, таких як «лихо», «катастрофа», «дії Божі», «значна катастрофа», однак не самого поняття надзвичайної ситуації.

Список літератури:

1. Засулько С.С. Місце та роль державного управління у системі цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична*. Львів : ЛДУВС, 2011. № 3. С. 101–111.
2. Ситник Г.П. Взаємозумовленість соціальних явищ, які визначають концептами «небезпека» і «безпека», та її врахування в теорії публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 61–67. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2019/11.pdf
3. Горбатюк С.Є. Еволюція феномену безпеки: від стародавніх політико-правових учень – до сучасної наукової думки. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2016. № 2. С. 28–35. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/54/files/b7db0973-cf43-4ebc-bf58-05d250f71603.pdf>
4. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Науковий вісник*. 2011. Вип. 7. С. 10. URL: http://lvivacademy.com/vidavniststvo_1/visnik7/fail/pasichnyk.pdf
5. Федорчак В.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : дис. ... на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління ; Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2018. С. 429.
6. Андреев Сергій Олександрович. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту : дис. ... на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління. Київ, 2017. С. 552.
7. Гавронська І.В. Немає нічого природного в катастрофах. Зміст поняття disaster у контексті норм міжнародного права щодо зниження ризиків катастроф. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43 (2). С. 199–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%282%29_47
8. Мул А.М. Поняття надзвичайної ситуації в законодавстві України, зарубіжних держав і в міжнародних правових актах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 22. С. 137–140. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc22/34.pdf>
9. Полковниченко Д. Ю. Класифікація надзвичайних ситуацій: державно-управлінський підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 350–356. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_1_51
10. Потапчук Н.Д. Інтенсифікація діяльності органів виконавчої влади щодо протидії чуткам при виникненні надзвичайної ситуації. *Проблеми сучасної психології*. 2016. Вип. 31. С. 377–392. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pspl_2016_31_33

Shoiko V.A. THE EVOLUTION OF UNDERSTANDING THE BASICS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AND EMERGENCY RESPONSE IN THE CONTEXT OF ACCELERATING GLOBALIZATION PROCESSES

The article determines that emergency situations are considered separately as military, along with terrorism, but also as those that cause the onset of a specific event or situation, both natural and man-made. It is substantiated that the concept of «emergency» is often associated with the «act of God» in Anglo-American law, as described in the United States Act on Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability from 1980 and explained to define natural disasters as unforeseen natural disasters, or other natural phenomena, exceptional, inevitable and irresistible characters, the consequences of which could not be prevented.

In addition to accounting for natural disasters, the concept of emergency situations covers those negative phenomena that could not be foreseen and which could not be prevented even with the proper work of authorized state bodies. That is, US law contains a fairly broad interpretation of the concept of emergency, but specifies their types.

It is proved that the legislative regulation of the issue under study in the Canadian province of Quebec, where in Art. 2 of the Law «On Civil Protection» contains two concepts «significant disaster» and «minor disaster». A significant catastrophe is an event caused by a technological malfunction, accident or negative environmental condition, for example, floods, earthquakes, landslides, explosions, toxic Wikidima, etc. and causes many casualties. A minor disaster is an exceptional natural event, similar to a major disaster, but which affects the safety of only one or several people.

Thus, in this case, the legislator, distinguishing the level and scale of natural and man-made emergencies, is primarily guided by the magnitude of their consequences, taking into account human losses, which, in principle, is characteristic of the legislation of other states. Obviously, the magnitude of such losses is determined by the level of their destructive impact on the environment.

So, having examined the international approaches and the foundations of the legislation of individual states, it is indicated that the introduction into the current national legislation of a scientifically sound definition of «emergency», which can comprehensively cover any life events that fall under its main essential features, is an important step towards building an effective public administration system , since the number of emergencies arising in a certain area of society during a certain p IRS time, their nature, level, extent and consequences can serve as indicative criteria for evaluating the effectiveness of quantitative and qualitative changes in governance and social development.

Key words: *effective public administration system, emergency situations, exceptional natural event, disaster, civilian population.*

УДК 351.72.07:336.148](4-6ЄС+477)
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/15>

Юрійчук Є.П.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Свірюк Н.В.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК СУБ'ЄКТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В КРАЇНАХ ЄС ТА УКРАЇНІ

У статті проаналізовано діяльність спеціального органу реалізації парламентського контролю – Рахункової палати у Німеччині, Франції, Фінляндії та Україні, що свідчить про поступове їх інституційне уподібнення, наближення до міжнародних та європейських стандартів фінансового контролю, поступовий перехід до виконання функції фінансово-економічного контролю в контексті ефективності використання бюджетних коштів.

Донедавна контрольна діяльність Рахункової палати України (РПУ) була малоефективна, непрозора, здійснювалася тільки на національному рівні виключно за використанням коштів Державного бюджету.

Парламентський аудит фінансової діяльності органів влади на місцевому рівні став можливим унаслідок реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації через функціонування територіальних управлінь у регіонах України, які покликані забезпечувати незалежний від місцевих органів влади зовнішній контроль бюджетів як на стадії їх проектування, так і виконання.

Із позитивного закордонного досвіду для впровадження в Україні можна рекомендувати:

- в умовах парламентсько-президентської форми правління розширити сфери впливу РПУ не тільки на управління бюджетом, а й на всю економічну діяльність;*
- закріпити за РПУ функцію попереднього консультування щодо фінансової діяльності;*
- передбачити в організаційній структурі РПУ орган прокуратури;*
- закріпити за РПУ повноваження контролю фінансування виборів та політичних партій.*

Ключові слова: *контроль, парламентський контроль, фінансовий контроль, рахункова палата, конституціоналізм.*

Постановка проблеми. Парламентський контроль уже давно закріплено в теорії конституціоналізму як обов'язковий складник правового регулювання взаємодії та взаємостимування гілок влади демократичної держави. Серед таких засобів стримування найвагомішими традиційно визнають фінансові засоби контролю, а особливо – бюджетний пріоритет, тобто право парламенту затверджувати прибутки та видатки держави, здійснювати контроль за виконанням бюджету, приймати рішення щодо звіту про його виконання. Загальновідомо, що бюджет будь-якої країни складається з доходів та видатків. Склад доходів визначає економічна основа держави, а видатків – функції держави. Основними джерелами бюджету є податкові платежі та всі види державного мита. Кожна держава прагне реально оцінювати свої фінансові можливості та контролювати витрати уряду, які не повинні

перевищувати доходи. Тобто для контролю законодавчої гілки влади над виконавчою запроваджено інститут парламентського контролю. Для здійснення фінансових засобів парламентського контролю в багатьох державах ЄС, як і в Україні, створено спеціальні органи – рахункові палати, діяльність яких повинна відповідати стандартам міжнародної та європейської організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI та EUROSAI). Однак аналіз діяльності Рахункової палати в Україні виявив низку проблем, що спонукає звернутися до зарубіжного досвіду її функціонування. Цей досвід українськими фахівцями у сфері державного управління, особливо в порівнянні з досвідом аналогічного органу в Україні, досліджений недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних дослідників, які торкаються питань парламентського контролю в Україні,

згадаємо таких, як В. Бакуменко, Ю. Барабаш, В. Журавський, К. Закоморна, С. Ківалов, О. Майданник, І. Словська, С. Сорока. Вони, зокрема, розглядають питання теорії контрольної функції парламенту, розкривають конституційні засади парламентського контролю, аналізують проблеми законодавчого забезпечення діяльності Верховної ради у сфері контролю. В. Шаповал наголошує, що парламентський контроль – «це одна з функцій парламенту, у широкому розумінні – діяльність парламенту, його органів і посадових осіб, а також інших державних органів та посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних із парламентом, у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом. Зазвичай до змісту контрольної функції парламенту відносять його діяльність щодо контролю за виконанням державного бюджету. Іноді цю діяльність вважають складником бюджетної функції законодавчого органу» [6].

Російські вчені В. Біляєв, А. Корнілаєва, Н. Нижник, Б. Страшун, В. Чиркін, М. Утяшев аналізують контроль у контексті загальної теорії управління, яка розглядає контроль як невід'ємну функцію й одну зі стадій процесу управління, а функції парламентів тісно пов'язують із їхніми повноваженнями.

Постановка завдання. Мета статті – на прикладі діяльності рахункових палат у Німеччині, Франції, Фінляндії та Україні виявити інституційні особливості та проблеми реалізації фінансово-економічного контролю, виокремити позитивний досвід і проаналізувати можливості його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність Федеральної аудиторської служби (далі – ФАСН) в Німеччині (Федеральний аудиторський суд) регулюється на конституційному рівні. Вона діє відповідно до ст. 114 п. 2 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини, в якому зазначено, що ФАСН, як і суди, незалежна у своїй діяльності, а її члени перевіряють звіти, а також рентабельність і правильність управління в економічній та фінансовій сферах [11]. Кожного року ФАСН повинна інформувати про свою діяльність Уряд, Бундестаг, Бундесрат.

Відповідно до § 3 закону «Про Федеральну аудиторську службу» членами ФАСН є президент, віце-президент, керівники підрозділів експертиз та керівники груп [10]. Завдання функціонування палати прописані у Федеральному бюджетному кодексі [8]. Відповідно до § 88 все управління бюджетом та господарством ФРН, включно з її

спеціальними активами та фондами, підлягає аудиту ФРП. Окрім аудиту, на підставі його висновків, Аудиторська служба може також консультувати Бундестаг, Бундесрат, Федеральний уряд та окремі Федеральні міністерства (п. 2 § 88).

Відповідно до § 89 ФАСН має право перевіряти доходи, витрати, зобов'язання з оплати, аванси, використання коштів, виділених на самоврядування. Зміст аудиту охоплює дотримання правил та принципів управління бюджетом та економічним управлінням, зокрема: чи дотримувався закон, доходи та витрати виправдані та доведені, а рахунки та звіт про активи складені належним чином тощо (§ 90).

Федеральна аудиторська служба також визначає час і характер експертизи і проводить необхідні дії (§ 94). При цьому вона може консультуватися з експертами, запитувати всі необхідні для виконання її обов'язків документи, які повинні бути надіслані протягом певного періоду. Уся інформація має бути надана ФАСН та її членам в обов'язковому порядку.

Окремо відзначимо консультативну функцію ФАСН. Так, перед прийняттям адміністративних норм щодо виконання Федерального бюджетного кодексу з ФАСН проводиться обов'язкова консультація (п. 1 § 103) [8]. Адміністративні ж положення включають загальні інструкції щодо адміністрування коштів та платіжних агентств, обліку та підтвердження активів. Перш ніж схвалювати рішення про прийняття або зміну правил щодо бюджетної системи, компетентне Федеральне міністерство заслушує ФАСН (п. 3 § 103).

ФАСН контролює різні сфери діяльності уряду. Зокрема, інформація на офіційному сайті стосується таких тем, як-от: зміна клімату, податки, будівництво, інформація про розвиток бюджетних планів на 2020 р., стан запобігання корупції у сфері бізнесу Федерального міністерства транспорту та цифрової інфраструктури тощо. ФАСН також аналізує бюджетне та економічне управління Федерального уряду, зокрема щорічні доходи та видатки на суму понад 700 мільярд євро. Очолює ФАСН Федеральний комісар (сьогодні – Кей Шеллер) [15].

Під час виконання своїх повноважень ФАСН оприлюднює щорічні звіти, доповіді консультантів, спеціальні доповіді, звіти експертів, спільні звіти з органами аудиту. На офіційному сайті ФАСН міститься перелік зауважень із боку останньої до відповідних структур. Наприклад, серед останніх зауважень 2019 р. є два зауваження, адресовані управлінню фінансів (№ 27 – про те,

що допомога для фермерів та лісників не досягає своєї мети; № 26 – про необхідність запобігти втраті податку з продажів в аеропортах Німеччини); або ж адресоване управлінню інформаційних технологій зауваження № 21, в якому йдеться про те, що Федеральний відділ управління з радіаційної безпеки легковажить IT-безпекою [15].

Окремої уваги заслуговує звітність ФАСН. Зокрема, звіт за 2019 р. щодо бюджету – це всього 25 сторінок, де знаходимо не тільки перелік видів виконаної роботи, а й конкретні рекомендації щодо вдосконалення економічної та фінансової діяльності, як-от: у п. 3.2 розглянуто питання введення нового податку: «Для задоволення потреб Федерального бюджету, які інакше не можуть бути забезпечені, та щоб уможливити законодавчим органам та Федеральному уряду проведення гнучкої податково-бюджетної політики, адаптованої до відповідної економічної ситуації і бюджетних потреб, пропонується ввести новий податок на прибуток» [7].

ФАСН займається не тільки аудиторською діяльністю, а й аналітичною. Палата здійснює аналіз чинного законодавства, а також розробляє законопроекти для нових законів. Зауважимо, що її рекомендації та звіти мають вирішальну роль для здійснення оцінки діяльності уряду [12]. Це може призвести в деяких випадках до усунення відповідних міністрів з посади.

У Франції діяльність Рахункової палати забезпечується відповідно ст. 47-6 Конституції, в якій зафіксовано: «Рахункова палата допомагає парламенту контролювати виконання фінансових законів, а також застосовувати закони про соціальне забезпечення та оцінювати державну політику. За допомогою публічних звітів інформує громадян про свою діяльність» [9].

Рахункова палата Французької республіки (далі – РПФР) (її також іноді називають Рахунковим судом) складається з Генерального секретаріату, до якого входять магістрати, розділені на 6 палат. Генеральний секретаріат відповідає за управління Палатою. При Палаті діє Генеральна прокуратура, яку очолює генеральний прокурор. Рахункова палата здійснює 4 основні місії: суду – може притягти до особистої та матеріальної відповідальності державних бухгалтерів; контролю – контролює діяльність органів соціального забезпечення, державних підприємств, організацій; звітування – кожного року готує звіт для держави, надає громадянам фінансову інформацію; оцінки – надає допомогу урядові та парламенту в оцінці державної політики. Вона прагне

встановити пропорційність поставлених цілей до результатів, відстежити ефективність використання бюджетних коштів. Палата оцінює наслідки та надає рекомендації щодо вибраних парламентом цілей. Отже, органи державної влади можуть базувати свої рішення на об'єктивному аналізі, здійсненому РПФР.

Основним завданням РПФР є забезпечення належного використання державних коштів та інформування громадян. Компетенція Палати поширюється на близько тисячі рахунків державних бухгалтерів, при цьому відзначаємо, що під час перевірки правильності ведення рахунків державними органами ревізори мають доступ до всіх адміністративних та облікових документів цих органів.

Фактично РПФР забезпечує регулярність та ефективність управління у французькій державі. Для цього вона не тільки контролює державу, організації соціального захисту, державні підприємства, організації, які отримують пожертви, медичні соціальні установи та приватні клініки, а й публікує офіційні звіти та актуальні матеріали з фінансової тематики з пропозиціями щодо удосконалення управління [16]. Наприклад, РПФР на чолі з Дідьє Мігу в Офіційному звіті за 2018 р. проаналізувала прогноз уряду щодо ймовірного показника дефіциту державного бюджету ВВП. Проект закону «Про Бюджет на 2019 рік» передбачав збільшення державного дефіциту, головне через надання податкового кредиту для забезпечення конкурентоспроможності та зайнятості разом зі зниженням величини внесків, які тимчасово та у виняткових випадках збільшують дефіцит.

Натомість прийняті наприкінці 2018 р. заходи з підтримки купівельної спроможності домогосподарств призвели до зниження державного дефіциту. У висновку РПФР звернено увагу на крихіткість перспектив державних фінансів на 2019 р.: «У 2019 р. структурний дефіцит буде в найкращому разі стабільним, а державний борг щодо ВВП знову збільшиться, що суперечить положенням Закону «Про програмування державних фінансів»» [14]. Наголошувалося, що «лише частина заходів на користь підвищення купівельної спроможності домашніх господарств була включена до закону «Про бюджет». Отож, дотримання прогнозу державного балансу передбачає, що заходи, які містяться в Законі «Про екстрені економічні та соціальні заходи», прийнятому наприкінці 2018 р., які збільшують дефіцит на 3,7 млрд євро, компенсують оголошені урядом економія

та додаткові доходи» [14]. Але останні потрібно унормувати, перевести в законодавчі положення. Тобто РПФР не тільки вказує на проблему, а й пропонує шляхи її вирішення.

У Фінляндії про контроль парламенту (Едускунти) за державними фінансами, виконанням державного бюджету йдеться в ст. 90 Конституції [17]. Для цього створено незалежну від інших гілок влади Рахункову палату (Державне ревізійне управління) з державних ревізорів, обраних із-поміж членів Едускунти.

Державні ревізори та Рахункова палата мають право отримувати від державних органів усі необхідні відомості для виконання своїх обов'язків. Відповідно до § 1 Закону «Про Рахункову палату» цей орган несе відповідальність за перевірку законності та доцільності управління фінансами держави [13]. Насамперед Рахункова палата перевіряє ефективність та законність дій уряду щодо розпорядження державними фінансами, проте має й таке досить нетрадиційне повноваження, як здійснення контролю фінансування виборів та політичних партій. Наприклад, її звіт засвідчує, що під час парламентських виборів 2019 р. жодного порушення в цій сфері не виявлено.

Палата має право перевіряти органи державної влади, державні компанії, кредитні установи, активи, що перебувають у власності держави, юридичних осіб, яких держава уповноважила проводити збір коштів для певної мети, тощо. Перевірка може здійснюватися безпосередньо в приміщенні певного органу, кредитної установи та ін. Відповідно до § 6 до кінця вересня кожного року Рахункова палата звітує перед парламентом.

Заслуговує на увагу програмна назва Розділу 3 Річного звіту за 2018 р. – «Прозорість є основою належного урядування та управління фінансами». Аналізуючи стан законності та регулярності роботи Відомства з нарахування заробітної плати для бухгалтерських служб, державні ревізори відзначали відповідність нарахування заробітної плати законодавству та колективним договорам. Водночас вони наголошували на першочерговості завдання – поліпшити контроль за запобіганням помилок. Тобто основний акцент в управлінні зроблено на попередженні ймовірних хибних дій, оскільки «відомство несе відповідальність за надання своєчасної інформації до Сервісного центру (відповідає за технічне нарахування оплати праці), на основі якої нараховується заробітна плата» [18].

Ефективна діяльність Палати зумовила проведення в столиці – м. Гельсінкі – у квітні 2018 р.

в межах діяльності робочої групи EUROSAI WGЕА практичного семінару з питань управління природоохоронною діяльністю, під час якого експерти з різних країн поділилися досвідом проведення Рахунковою палатою аудитів у сфері досягнення цілей сталого розвитку та коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф [2].

В Україні, після тривалих, упродовж двох десятиліть, парламентсько-судових дискусій, сподіваємось, що нарешті остаточно зафіксовано в ст. 98 Конституції повноваження Рахункової палати (далі – РПУ) здійснювати парламентський контроль не лише *за використанням*, а й *за надходженням коштів* до Державного бюджету [3]. Рішеннями Конституційного Суду України (1997 р., 2010 р.) можливість контролю за доходною частиною Бюджету ця стаття то передбачала, то вилучала з її тексту.

Станом на 1 січня 2020 р. у ст. 110 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) «Повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства» вже зафіксовано «здійснення контролю за надходженням та використанням коштів до Державного бюджету України, <...> за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів» [1]. Аудит фінансової діяльності органів влади на місцевому рівні став можливим унаслідок реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації. Також на РПУ покладено обов'язок щоквартального звітування (п. 2. ст. 110) щодо виконання держбюджету та подання пропозицій щодо усунення порушень, а також річного звіту, де повинні бути вказані пропозиції щодо «вдосконалення бюджетного процесу загалом» (ст. 62).

Важливе значення має закріплення в Законі України «Про Рахункову палату» [5] засадничих принципів здійснення зовнішнього фінансового контролю (законність, плановість, об'єктивність, незалежність і гласність), оскільки в інших численних нормативних актах щодо державного фінансового контролю вони відсутні. Як державний конституційний орган спеціальної юрисдикції РПУ реалізує не тільки контрольну функцію щодо ВРУ, Національного банку України, Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, органів виконавчої влади, всіх державних органів та установ, ай функцію експертизи їхньої

діяльності. Очільник РПУ В. Пацкан наголосив: «Проведення якісних аудитів з урахуванням міжнародних стандартів з обґрунтованими та чіткими рекомендаціями повинно комплексно відображати проблеми тієї чи іншої сфери» [2, с. 3]. Однак у законі РПУ не закріплена як вищий орган фінансового контролю, що не дозволяє повністю поширити на її діяльність положення Лімської декларації, в ст. 20 якої вказано: «Вищий орган фінансового контролю повинен бути уповноважений здійснювати максимально широку перевірку сплати податків і в ході перевірки переглядати особисті досьє про сплату податків» [4].

Новітніми реаліями реформування РПУ є створення 8 управлінь у регіонах України (у містах Київ, Дніпро, Львів, Одеса, Харків, Вінниця, Ужгород (на стадії створення)), які покликані забезпечувати незалежний від місцевих органів влади зовнішній контроль бюджетів як на стадії їх проектування, так і виконання. Донедавна на регіональному рівні він був практично відсутній, оскільки управління фінансової інспекції підпорядковані місцевим органам влади.

На відміну від аналогічних документів розглянутих вище рахункових палат, обсяг щорічного звіту РПУ перевищує обсяг закордонних у разі і становить 157 с. та розкриває діяльність щодо реалізації 17 напрямів зовнішнього аудиту. Це свідчить як про недосконалість нормування, планування та реалізації бюджетного процесу, так і про величезну кількість його порушень унаслідок численних причин. Так, протягом 2018 р. РПУ було перевірено 598 об'єктів, державних коштів на суму 304,7 млрд грн, виявлено порушень і недоліків на суму 17 млрд грн [2, с. 10]. Як окремий приклад наведемо рекомендацію РПУ Кабінетові міністрів щодо подолання тенденції зростання місцевих бюджетів від отримання трансфертів із державного бюджету. Зокрема, було запропоновано «ініціювати внесення змін до ст. 29 та глави 11 «Надходження та витрати місцевих бюджетів» БКУ щодо передачі частини загальнодержавних податків або збільшення часток відрахувань

окремих податків, які справляються на відповідній території, для посилення фінансової спроможності місцевих бюджетів» [2, с. 18]. Унаслідок таких дій «з 1 січня 2019 р. до бюджетів місцевого самоврядування за місцем видобутку відповідних корисних копалин додатково зараховується 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення, ... а з 2019 р. ресурс місцевих бюджетів збільшився щонайменше на 0,1 млрд грн на рік» [2, с. 18].

Натомість проведений РПУ аудит ефективності засвідчив, що проведення пісенного конкурсу «Євробачення – 2017» відбулося не лише із численними порушеннями використання бюджетних коштів (554,2 млн грн із загальної суми 787 млн грн), а й неефективно (171,8 млн грн) [2, с. 80–81].

Висновки. Отже, діяльність рахункових палат у Німеччині, Франції, Фінляндії та Україні свідчить про поступове їх інституційне уподібнення як органів парламентського контролю, наближення до міжнародних та європейських стандартів фінансового контролю, поступовий перехід до виконання функції фінансово-економічного контролю в контексті ефективності використання бюджетних коштів. Донедавна контрольна діяльність РПУ була малоефективна, непрозора, здійснювалася лише на національному рівні. Здійснення реформи місцевого самоврядування та відповідне реформування РПУ уможливило її функціонування на регіональному рівні в територіальних управліннях.

Із позитивного закордонного досвіду для впровадження в Україні можна рекомендувати: в умовах парламентсько-президентської форми правління розширити сфери впливу РПУ не тільки на управління бюджетом, а й на всю економічну діяльність; закріпити за РПУ функцію попереднього консультування щодо фінансової діяльності; передбачити в організаційній структурі РПУ орган прокуратури; закріпити за РПУ повноваження контролю фінансування виборів та політичних партій.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. Зі змінами станом на 1.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. Київ, 2019. 157 с. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf
3. Конституція України від 28.06.1996 р. Зі змінами станом на 1.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Лімська декларація керівних принципів контролю від 1 січня 1977 року 604_001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

5. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>
6. Юридична енциклопедія / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : «Українська енциклопедія» ім. П.М. Бажана, 2009. Т. 3. С. 324.
7. Bericht des Bundesbeauftragten der Bundesrechnungshof. 2018. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachtenberichtbvw/berichte/langfassungen/2019-bvw-gutachten-abbau-des-solidaritaetszuschlages-pdf>
8. Bundeshaushaltsordnung. 11.08.1969. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bho/index.html>
9. Constitution de la République française. 04.10.1958. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
10. Gesetz über den Bundesrechnungshof. 11.07.1985. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/brhg_1985/index.html
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 23.05.1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>
12. Informationsbroschüre «Der Bundesrechnungshof». URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueberuns/informationsbroschuere>
13. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta. 14.07.2000. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000676>
14. Le rapport public annuel. 2018. URL: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2018>
15. Offizielle Website des Bundesrechnungshof. URL: https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/suchen-filter#b_start=0
16. Site officiel Cour des comptes. URL: <https://www.ccomptes.fr/fr>
17. Suomen perustuslaki alkaen. 11.06.1999. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
18. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle. 2018. URL: https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/06155752/VTV_Vuosikertomus-eduskunnalle_2018_K192018vp.pdf

Yuriychuk Ye.P., Svirniuk N.V. INSTITUTIONAL FEATURES OF THE AUDIT CHAMBER AS A SUBJECT OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE EU AND UKRAINE

The article analyzes the activity of a special body for the implementation of parliamentary control – the Audit Chamber in Germany, France, Finland and Ukraine, which testifies to their gradual institutional similarity, approximation to the international and European standards of financial control, gradual transition to performing the function of financial and economic control in the context of efficiency of the budgetary funds use. Until recently, the control activity of the Audit Chamber of Ukraine (ACU) was ineffective, non-transparent, carried out only at the national level solely by means of the use of the State budget funds.

The parliamentary audit of the financial activity of local authorities became possible due to the implementation of local self-government reform and decentralization through the functioning of territorial administrations in the regions of Ukraine, which are intended to provide external control of budgets independently from local authorities both at the stage of their drafting and implementation.

Taking into account the positive foreign experience it can be recommended for implementation in Ukraine: to expand the sphere of influence of the ACU not only on budget management but also on all economic activity in the conditions of the parliamentary-presidential form of the government; to assign the function of preliminary advice on financial activities to the ACU; to provide a prosecutorial authority in the organizational structure of the ACU; to assign control over election and political parties funding to the ACU.

Key words: control, parliamentary control, financial control, control bodies, Audit Chamber, constitutionalism.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/16>**Безена І.М.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

НОВІ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ФАКТОР ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню нових стратегій розвитку територіальної громади в контекстах демократизації і децентралізації публічної влади. Першим рівнем публічної інституції об'єднаної територіальної громади є старостинський округ та посадова особа – староста. Від його професійної діяльності та громадського активу округу залежить питання соціально-економічних змін у населених пунктах. Окреслена нова управлінська інституція, яка найбільше наближена до громадян та має стати організатором змін у населеному пункті і представляти громаду у комунікації вищестоящими органами публічної влади.

У дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу та розкрито тлумачення ключових понять за окресленою проблемою. На практичних результатах реалізації реформи публічної системи України по Дніпропетровському регіону розкрито нові стратегії і тенденції в процесі становлення старостинських округів та старости. Ключовим питанням практичної діяльності в старостинському окрузі є планомірна і конструктивна співпраця посадових осіб місцевого самоврядування та жителів сіл/селищ/міст, яка спрямована на реалізацію інфраструктурних проєктів на території старостинського округу. Рівень роботи старости та громадського активу округу впливає на формування доходної та видаткової частини бюджету, який, відповідно, впливає на ефективність розвитку території і благополуччя її громадян.

За результатами дослідження встановлено, що від рівня роботи старости та громадського активу націленої на розвиток території залежать розв'язання соціально-економічних проблем, створення інвестиційної привабливості і поступ у зміні пріоритетів громади, націленої на сприятливе середовище для громадян. Без активного залучення та дієвої підтримки громадян інфраструктурних проєктів населених пунктів громади позитивні зрушення можуть не реалізуватися. Стратегії розвитку території потребують активності і професійності всіх учасників процесів планування та організаційної діяльності. Послідовні дії учасників діяльності впливають на результативність та становлення успішності громади в реалізації інфраструктурних проєктів, спрямованих на позитивні зрушення.

Ключові слова: територіальна громада, стратегія розвитку, інвестиційна привабливість, повноваження представницьких органів, самоорганізація населення, старостинський округ.

Постановка проблеми. 2020 рік стає завершальною датою у процесах організаційного оформлення структури органів місцевої влади та формування нової мережі публічних інституцій місцевої територіальної громади. За попередніми підсумками реалізації публічної реформи окреслились такі тенденції: прогресивна програма реформи і обмеженість інституційної спроможності для її практичної реалізації; недосконалість правових механізмів реалізації програми реформ та нових повноваженнях органів влади; проблеми активної комунікації між гілками владної вертикалі та організаційної готовності до роботи в нових умовах; проблеми формування

та становлення нових структур влади; проблеми з конструктивною активністю і правосвідомістю у громадській діяльності жителів та посадових осіб територій тощо.

Нові об'єднані територіальні громади та старостинські округи отримали нові повноваження, розширені можливості у вирішенні проблеми території та залучення інвестицій, переваги запроваджених прямих трансферів від центрального бюджету та нової податкової бази, можливості розвитку соціальних контрактів між суб'єктами підприємництва, громадянами та громадою, нові соціальні інституції громади для задоволення потреби жителів території, нові моделі співпраці

по горизонталі та вертикалі для вирішення проблем громади.

До публічної системи об'єднаної територіальної громади належать: голова та виконавчий комітет, структурні підрозділи управління ради та їх посадові особи, комунальні підприємства, депутати ради, старости сіл/селищ, громадський актив населених пунктів, громадські організації та окремі громадяни.

Нині основною мотивацією до консолідації територій та громадян, місцевого самоврядування та органів влади є ключова проблема – підвищення ефективності місцевої самоорганізації, яка спрямована на підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем території та мешканців, формування інвестиційної привабливості громади та позитивних зрушень у комфортності життя в громаді. Особливе місце в окреслених питаннях покладається на систему місцевого самоврядування громади, яка є фінансово й інвестиційно самодостатньою та спроможною до активної діяльності в досягненні суспільної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформи публічної влади та пошуку нових стратегій їх організаційної діяльності в Україні досліджуються в науковому середовищі у роботах А. Панкрухіна, В. Кірдіна, С. Єрмеєва, А. Крилова, А. Лаврова, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, які висвітлюють нові і ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивно-орієнтованого розвитку об'єднаних територіальних громад та органів публічної влади. Зарубіжні дослідження почалися раніше, бо європейські країни вже пройшли певні етапи демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитись власним досвідом із метою налагодження нової ефективної моделі стратегії розвитку політичної системи, публічної влади і об'єднаних громад в Україні.

Постановка завдання. Автор ставить за мету осмислити процеси змін у стратегії організаційної діяльності системи місцевого самоврядування, яка спрямована на переформатування концепції і послідовних процесів розвитку громади в нових умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. У стратегії розвитку нової громади та її публічного управління особливо важливими є технологічні етапи прийняття ефективного й актуального управлінського рішення. Результатом окресленого і визначального етапу є питання активних, динамічних і позитивних змін у соціальних життєвих

практиках, спрямованих на покращення рівня життя громадян, долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території [1, с. 199]. Отже, незаперечним чинником визначених суспільних процесів постають громадяни та територіальна громада.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2]. Базовим рівнем нових місцевих самоврядних об'єднань України постає об'єднана територіальна громада, до складу якої може входити певне число громадян сіл та/або місто.

Так, у 2015 році з 288 сільських та 20 міських рад Дніпропетровської області після гнучких трансформацій, станом на 01.01.2020 року, організаційно було сформовано та проведено демократичні вибори публічних інституцій нової громади у 74 об'єднаних територіальних громади (далі – ОТГ), до числа яких входять як міста, так і села [3]. З правової та організаційної точки зору нові громади можна поділити на дві групи: громади, які складаються з числа сіл/селищ; громади, які складаються з числа сіл/селищ та міста. У тенденціях нових стратегій розвитку територій завжди будуть вбачатись різні шляхи і перспективи зрушень та досягатимуться різні результати в соціальних практиках громади.

Окреслені норми визначають закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а за рішеннями громади і місцевих органів самоврядування реалізуються повноваження з політики соціально-економічного розвитку та визначаються стратегії діяльності. Адже, на думку науковців, основними аспектами децентралізації в публічній сфері як складника модернізаційних процесів є: стратегічне визначення засад передачі повноважень від центру до регіонів та місцевого самоврядування; визначення повноважень, розмежування владних компетенцій та незалежності у процесах прийняття рішення місцевої громади; формування механізмів, які визначають спрямування фінансових ресурсів та компетенцій; інституційні форми державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування в дотриманні законності для виконання повноважень [4, с. 205–206].

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», посадова

особа – староста: представляє інтереси відповідного старостинського округу (далі – СО); бере участь у пленарних засіданнях ради; сприяє поданню відповідних документів до органів влади; виконує рішення ради; бере участь у формуванні бюджету; вносить пропозиції до програм розвитку; здійснює контроль за діяльністю комунальних підприємств; координує роботу з благоустрою території; інформує раду про стан справ на території; залучає громадян до участі у вирішенні важливих питань місцевого значення [2].

Перш ніж перейти до розгляду інноваційних стратегій розвитку території, необхідно зазначити, що рівень роботи старости в СО залежить від таких чинників: *по-перше*, від професійності і організаторських здібностей посадової особи; *по-друге*, від рівня готовності громадян, органів самоорганізації населення і суб'єктів господарювання адміністративної території (громади, округу) до послідовної, колективної/індивідуальної та ефективної діяльності; *по-третє*, від партнерських відносин органів місцевого самоврядування (об'єднання зусиль, від одного до кількох із метою вирішення спільних проєктів розвитку).

Розгляньмо позитивні організаційні процеси, які проходять в деяких СО та органах місцевого самоврядування в Дніпропетровській області. На території 74 ОТГ, вже створено депутатські та СО, в яких нові органи місцевого самоврядування впроваджують програми соціально-економічного розвитку з метою зміцнення матеріально-фінансової бази громади. З цієї ключової причини формується бюджет розвитку громади, до якого належать «доходи» і «видатки» місцевого бюджету, які утворюються і використовуються задля реалізації окреслених місцевих програм. Крім окреслених фінансових ресурсів, ОТГ можуть залучати до реалізації місцевих проєктів розвитку інвестиції/позички/гранти, як зовнішні, так і внутрішні.

Прикладом успішної консолідації фінансових потенціалів для вирішення і реалізації місцевих проєктів може бути Новоолександрівська ОТГ (Дніпропетровська обл.) та інші території регіону. Так, у селі Волоське до СО входять села: Волоське, Ракшівка, Червоний Садок та Майорка. На прикладі роботи ОТГ та округу можна зробити висновки: органи місцевого самоврядування, громада, староста та суб'єкти господарювання, консолідувавшись, стали провідниками інфраструктурних змін на території. Адже будь-яка сільська територія має загальносистемні та довгий час не вирішувані місцеві проблеми населених пунктів: відсутність централізованого водопостачання

населення; проблеми із зайнятістю громадян; проблеми з впорядкуванням території; життєва важливість мережі і роботи соціальних об'єктів та інфраструктури тощо.

За результатами 2016 року у Новоолександрівській ОТГ за консолідованої і дольової участі громадян сіл, суб'єктів господарювання та місцевого самоврядування, регіонального бюджету було здійснено реконструкцію і впорядкування мережі водопостачання для громади, впорядковано питання поводження з твердими побутовими відходами, розпочато зрушення у сфері освіти (відремонтовано будівлю школи, проведено ротацію педагогічних кадрів, припинено збір батьківських коштів на потреби школи, відремонтовано будівлю дитячого садка), впорядковано спортивну інфраструктуру сіл, проведено ремонти та будівництво доріг із твердим покриттям, впорядковано надходження до місцевого бюджету, який формується за рахунок податків та зборів, системно формується суспільно активна молодь через залучення до справ території. Таким чином, успіхи у забезпеченні доходів місцевого бюджету дають змогу формувати бюджет розвитку, допомагати соціально вразливим категоріям громадян та розвивати інфраструктуру населених пунктів для комфортного проживання жителів сіл.

Вищезокреслене є прикладом активності депутатів і голови місцевої ради, старости та його громадського активу округу, підтверджує значення децентралізації, яка створила умови для розвитку території сіл. Нині відбуваються процеси заміни критеріїв ефективності: від затратного принципу до принципу результату, за яким пройдуть процеси задоволення інтересів споживачів (громадян) результатів діяльності і послуг органів публічного управління.

На сучасному етапі реформи публічних інституцій в основі всіх стратегій розвитку нових ОТГ та органів державної влади мають постати такі напрями: 1) формування системи правових агенцій для допомоги населенню; 2) стратегічне партнерство з населенням, допомога його самоорганізації з чітким визначенням статусу її різних форм; 3) стратегічне планування розвитку населених пунктів з обов'язковим консультуванням із населенням; 4) розширення комунікації через різні інформаційні мережі; 5) координація і партнерство в діяльності громадськості через прямі зв'язки органів самоврядування та публічність процесів на мікро- і макрорівні. Ю. Хабермас зазначає, що значимим є питання «ефективності

публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [5, с. 114].

Основними етапами формування стратегій розвитку території мають бути такі елементи: дотримання принципів місцевої демократії; узагальнення принципів стратегії розвитку; визначення нормативно-правових засад для стимулювання розвитку; аналіз суб'єктної ситуації, ресурсів, пропозицій та потреби; визначення мети, цільових об'єктів, завдань і заходів; розробка програми, реклами, угоди, інвестування, гранти тощо; визначення матеріально-технічного та фінансового ресурсів; розподіл функціональних обов'язків та відповідальності за контроль, супровід та корегування; управління процесом та підбиття підсумків реалізації стратегії, визначення наступної стратегії. Ключовими в окреслених елементах є процеси прозорості і ефективної комунікації, про які ми раніше згадували [6, с. 60].

Висновки. Таким чином, теоретичні та практичні результати децентралізації окреслюються в контексті нових стратегій розвитку територій таким чином: реформа з демократизації і децентралізації організаційно оформилась на добровільній основі в новій структурній моделі об'єднаної територіальної громади; створено нові рівні розвитку соціальних інституцій суспільства в громаді та залучення громадян до

трансформацій у громаді; окреслилась система моніторингу громадсько-суспільних соціально-економічних проблем та відпрацювання шляхів подолання; місцева система публічної влади стала регулятором як стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, так людських ресурсів; рівень владної і суспільної комунікації почав впливати на загальні процеси публічного управління громадськими справами; ключовою фігурою процесів формування стратегій стала людина, її професійна і громадська діяльність; ефективність діяльності публічної влади в реалізації стратегій визначають через індикатори рівня якості життя, соціально-економічного й інфраструктурного розвитку громади та особистості. Істотною рисою децентралізації є те, що вона відбувається на добровільній основі і є прикладом розвитку місцевої демократії. Цінний досвід організації колективної дії стає основним ресурсом для розвитку провінційної громади, регіону і держави.

За результатами дослідження окреслились проблеми для подальших досліджень: ефективність перерозподілу повноважень між центром та регіонами, відслідковування нових механізмів державного управління комунальними об'єктами на території, співпраця по горизонталі громад для вирішення спільних проблем.

Список літератури:

1. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е.Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. Науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. *Сайт Дніпропетровського ЦРМС*. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>
4. Романенко К.М. Маркетинг у державному управлінні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 392 с.
5. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163) / Перевод Б.М. Скуратова. *Логос*. 2003. № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>
6. Безена І.М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони*. Серія: «Державне управління». 2019. № 2. С. 58–64.

Bezena I.M. NEW STRATEGIES OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL SOCIETY AS FACTOR OF DEMOCRATIZATION OF LOCAL-AUTHORITY ARE IN UKRAINE

The article is sanctified to research of new strategies of development of territorial society in the contexts of democratization and decentralization of public power. The first level of public institutes of the incorporated territorial society are a Starostynsky district and public servant is a head. On his professional activity and public asset of district the question of socio-economic changes depends in settlements. New administrative institutes that is most close to the citizens and must become the organizer of changes in a settlement and to present society in communication higher by the stand-up organs of public is outlined.

In research a normatively-legal base is analyzed and interpretation of key concepts is exposed after the outlined problem. On the practical results of realization of reform of the public system of Ukraine on the Dnepropetrovsk region new strategies and tendencies are exposed during becoming of Starostynsky districts and head. The key question of practical activity in a Starostynsky district is a systematic and structural collaboration that is sent the public servants of local self-government and habitants of village, to realization of infrastructural project on territory of Starostynsky district. The level of work of head and public asset of district influences on forming of profitable and expense part of budget that accordingly influences on efficiency of development of territory and prosperity of her citizens.

It is set on results research, that from the level of work of head and public asset of the territory sent to development, the decision of socio-economic problems, creation of investment attractiveness and advancement depend in the change of priorities of society sent to the favourable environment for citizens. Without the active bringing in and effective support of citizens of infrastructural projects of settlements of society, positive changes can be not realized. Strategies of development of territory need activity and professionalness of all participants of processes of planning and organizational activity. The successive actions of participants of activity influence on effectiveness and becoming of success of society in realization of infrastructural projects sent to positive change.

Key words: *territorial society, strategy of development, investment attractiveness, plenary powers of representative organs, association of population, Starostynsky neighbourhoods.*

Кузьменко В.М.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

ПУБЛІЧНА ОНЛАЙН-ПЛАТФОРМА КОЛЕКТИВНОЇ РОБОТИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Ця стаття підготовлена в процесі виконання завдань науково-дослідної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України: «Забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад» (№ держреєстрації 0118U006490, 2018 р.).

Досліджено можливості підвищення ефективності сервісної діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування шляхом прискорення процесів запровадження в їх роботу елементів електронної демократії.

Обґрунтовано підходи до підвищення рівня інформаційно-комунікаційного забезпечення органів самоорганізації населення та формування відповідної інформаційно-комунікаційної інфраструктури в системі місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Сформульовано авторське бачення щодо науково-практичних рекомендацій розробки та експлуатації публічної онлайн-платформи колективної роботи – сучасного інструменту електронної демократії, який може використовуватись органами самоорганізації населення об'єднаних територіальних громад.

Окреслено нормативно-правові, організаційні, технологічні та програмно-технічні засади створення публічної онлайн-платформи колективної роботи органів самоорганізації населення. Надано рекомендації щодо архітектури публічної онлайн-платформи колективної роботи органів самоорганізації населення. Обґрунтовано вимоги щодо розробки технічного завдання цієї публічної онлайн-платформи.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, громадянське суспільство, орган самоорганізації населення, електронна демократія, інструмент електронної демократії, технічне завдання, інструмент колективної роботи, публічна онлайн-платформа.

Постановка проблеми. Децентралізація та створення об'єднаних територіальних громад як демократичні процеси трансформації сучасного публічного управління в Україні окреслили наявність запиту участі громадянського суспільства в управлінні державними справами та вирішенні нагальних питань місцевого самоврядування. Завдяки подальшому проникненню сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у систему державного управління та систему місцевого самоврядування в Україні розробляються та експлуатуються різноманітні інструменти електронної демократії, метою яких є підвищення рівня залучення громадян до управління державними справами та до місцевого самоврядування. При цьому інтеграція інструментів електронної демократії в систему публічного управління в Україні відбувається зверху донизу. Саме тому з метою реалізації принципу народовладдя, закріпленого у Конституції України, варто

звернути увагу на органи самоорганізації населення та дослідити можливість розробки відповідних інноваційних інструментів електронної демократії безпосередньо для органів самоорганізації населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню історії становлення органів самоорганізації населення як представницького органу жителів територіальної громади, їхніх повноважень та функцій у системі місцевого самоврядування присвячені наукові дослідження А. Крупника, Н. Мішиної, О. Орловського та інших авторів.

Питання вирішення стратегічних завдань сучасного публічного управління, інноваційний розвиток та сприяння підвищення конкурентних спроможностей об'єднаних територіальних громад є об'єктом наукового дослідження українських вчених С. Серьогіна, Є. Бородіна, І. Чикаренко, Т. Маматової, Ю. Шарова та інших.

Процеси інтеграції сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у систему публічного управління в Україні та розробки інструментів електронного урядування та електронної демократії розглядаються науковцями С. Квіткою, П. Клімушиним, А. Серенком, О. Чикаренком та іншими.

Разом із тим аналіз українських наукових досліджень та публікацій дає змогу акцентувати на незначному рівні розроблення питання інтеграції інструментів електронної демократії в діяльність органів самоорганізації населення.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне узагальнення нормативно-правових, організаційних, технологічних та програмно-технічних засад удосконалення інтеграції інструментів електронної демократії в діяльність органів самоорганізації населення та розроблення практичних рекомендацій щодо упровадження інноваційного інструменту електронної демократії – публічної онлайн-платформи колективної роботи органів самоорганізації населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція розвитку електронної демократії в Україні [17] окреслює необхідність використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесах місцевого самоврядування на шляху розвитку електронної демократії. Цей вектор руху України вимагає наявності відповідних комплексних рішень у вигляді інструментів електронної демократії. І. Корж зазначає: «Нині уявити собі державний орган чи орган місцевого самоврядування, який не має власного вебсайту, неможливо» [8]. Тому, на нашу думку, одним із таких інструментів має стати публічна онлайн-платформа колективної роботи органів самоорганізації населення в мережі Інтернет.

За думкою О. Берназюка, необхідно «створити умови для доступності та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління» [1], що визначає основну мету створення публічної онлайн-платформи колективної роботи органів самоорганізації населення (далі – Порталу), а саме: підвищення ефективності, відкритості, прозорості та доступності органів самоорганізації населення (далі – ОСН) шляхом здійснення ефективної комунікації між ОСН та стейкхолдерами системи місцевого самоврядування (далі – СМС), обміну публічною інформацією у формі відкритих даних між ОСН і стейкхолдерами СМС та автоматизацією процесів публічного управління.

Цей портал має бути спрямований на підвищення рівня партисипації жителів об'єднаної

територіальної громади (далі – ОТГ), інститутів громадянського суспільства, науковців, представників засобів масової інформації та інших стейкхолдерів місцевого самоврядування.

До цілей Порталу належать:

- організація віртуального середовища колективної роботи ОСН;

- забезпечення своєчасного розміщення повної, достовірної та актуальної інформації щодо здійснення повноважень ОСН;

- формування спільноти участі в демократичному управлінні на рівні місцевого самоврядування;

- забезпечення ефективної комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства;

- організація дослідницької діяльності у СМС;

- забезпечення зручної навігації.

До складу Порталу мають входити такі модулі:

- 1) «модуль колективної роботи» – призначений для автоматизації процесів (планування, організація, мотивація, контроль) та функцій (комунікація, прийняття рішення) публічного управління ОСН;

- 2) «модуль контенту» – призначений для управління контентом на Порталі, розміщення, архівування та видалення текстової, аудіо- та відеоінформації;

- 3) «модуль обговорення та взаємодії» – призначений для обміну думками між стейкхолдерами СМС у процесі участі в управлінні справами на місцевому рівні;

- 4) «модуль обміну даними» – призначений для обміну даними між державними, місцевими реєстрами та базами даних у форматі відкритих даних;

- 5) «інформаційно-аналітичний модуль» – призначений для представлення та візуалізації ефективності взаємодії та публічного управління у СМС;

- 6) «модуль пошуку» – призначений для ефективного та зручного пошуку інформації, розміщеної на Порталі;

- 7) «модуль адміністрування» – призначений для керування доступом та визначення ролей користувачів Порталу, резервного копіювання баз даних та контенту, управління конфігурацією Порталу.

Архітектура Порталу має забезпечувати масштабування та розширення. Реалізація додаткових функцій має відбуватись за рахунок додавання модулів, які не мають вимагати суттєвої модернізації наявних модулів. Також архітектура

Порталу має передбачати незалежність апаратної та серверної платформ, реалізованих за допомогою віртуалізації. Побудова Порталу має передбачати можливість реалізації архітектури розподілених систем та блокчейн.

Забезпечення функціонування Порталу має бути реалізоване в таких режимах експлуатації:

– пілотний режим – режим розробки Порталу, що передує виробничій експлуатації та використовується у процесі модернізації апаратної частини та оновлення програмної та конфігураційної частин, додавання нових модулів і функцій;

– штатний режим – основний режим виробничої експлуатації Порталу, що забезпечує виконання функцій та завдань Порталу;

– режим обслуговування – режим для виконання налаштувань та профілактичного обслуговування;

– аварійний режим.

Вимоги до модулю колективної роботи.

Модуль має складатися з підсистем:

1) адресна книга (AddressBook) – дає змогу керувати контактами та організаціями, з якими взаємодіє орган самоорганізації населення;

2) календар (Calendar) – дає змогу керувати подіями, пов'язаними з діяльністю органу самоорганізації населення;

3) ресурси (Resources) – дає змогу керувати ресурсами органу самоорганізації населення;

4) електронна пошта (E-Mail) – повноцінний поштовий клієнт, що дає змогу керувати основними поштовими протоколами: SMTP, POP3, IMAP та обліковими записами електронної пошти;

5) керування завданнями (Tasks Management) – дає змогу керувати завданнями органу самоорганізації населення;

6) моніторинг та контроль (Tracker) – дає змогу контролювати процеси, які потребують делегування та ескалації;

7) менеджер проектів (Project Manager) – дає змогу керувати проектами органу самоорганізації населення;

8) облік робочого часу (Time Management) – дає змогу керувати документацією робочого часу;

9) файловий менеджер (File Manager) – забезпечує обмін та керування документами (файлами);

10) вбудована Вікіпедія – забезпечує структурування довідкової інформації.

11) менеджер сайту – керування вебсайтом.

12) консоль адміністратора – дає змогу керувати системою доступу користувачів та груп.

Вимоги до модулю контенту. Модуль має складатись із таких елементів:

– система керування обліковими записами користувачів;

– система керування основним змістом та різними типами полів;

– система керування меню;

– система побудови списків, таблиць та блоків із наявного контенту;

– публічний депозитарій додаткових модулів;

– система розробки власного користувацького модулю.

Додатково, система управління сайтом (CMS) має забезпечити користувачам можливість додавання, публікації, редагування і видалення контенту на Порталі, з використанням браузеру на телефоні, планшеті, ноутбучі або комп'ютері.

У процесі побудови CMS може бути використаний LAMP стек, до складу якого входять операційна система Linux, веб-сервер Apache, база даних MySQL та скриптова мова PHP.

Вимоги до модулю обговорення та взаємодії (інтернет-форум). Модуль має складатись із таких підсистем:

– базові налаштування: керування доступом користувачів; підтримка української, англійської мов; пошукова оптимізація для пошукових систем (SEO); підтримка XHTML, XML, RSS, WAP;

– налаштування безпеки: використання системи CAPTCHA; система Анти-Спам;

– налаштування форуму: відображення часу створення сторінки та кількості запитів до вмісту сторінки; налаштування цензури;

– реєстрація та налаштування користувача: наявність реєстрації перед входом на форум; погодження згоди користувача з умовами використання форуму; можливість реєстрації користувачів виключно модератором форуму; налаштування полів реєстрації профілю користувача;

– налаштування статистики: відстеження онлайн часу користувача; відстеження тем, нових повідомлень, нових користувачів;

– налаштування новин та оголошень: наявність можливості створення дошок оголошень; налаштування прийому оголошень користувачем; обмін повідомленнями між учасниками груп за допомогою електронної пошти;

– налаштування зв'язку: наявність можливості вибору sendmail або SMTP (з підтримкою аутентифікації та без неї); можливість відправки теми іншому користувачу;

– налаштування груп: створення груп, запрошення користувачів до груп, встановлення прав доступу;

- налаштування зовнішньої інтеграції: інтеграція частини програмного забезпечення форуму з використанням SSI або PHP; можливість експорту даних форуму з використанням XML/RSS;

- налаштування бездротового доступу: підтримка протоколів WAP, WAP2 і I-mode; можливість перегляду дошки оголошень/теми/повідомлення зі зменшеним розміром сторінки;

- налаштування тем та шаблонів: шаблони за замовчуванням мають відповідати специфікаціям XHTML 1.0 Transitional і CSS 2.0;

- налаштування публікації: можливість перевірки орфографії; цитування публікації;

- налаштування опитувань: можливість додання або вилучення опитування з теми; можливість встановлення терміну опитування; можливість приховування або публікації результатів опитування;

- налаштування інструментів модерації: можливість заблокування та розблокування теми адміністратором та користувачами; змога відправити «Повідомлення модератору»; видалення або зміна повідомлення; переміщення або видалення теми; можливість «швидкої» модерації; ведення журналу модерації; виконання AJAX-редагування; система сповіщення для модераторів;

- налаштування профілю користувача та його параметри: можливість приховування даних користувача від громадськості; надсилання повідомлення електронною поштою; особисті повідомлення; вибір теми профілю; режим невидимки; можливість редагування користувальницьких полів профілю, які пройшли модерацію;

- налаштування ресурсів користувача: можливість показу нових відповідей на повідомлення користувача; можливість перегляду останніх повідомлень; перегляд користувачів по інтересах.

У процесі побудови модулю обговорення та взаємодії може бути використаний LAMP стек, до складу якого входять: операційна система Linux, веб-сервер Apache, база даних MySQL та скриптова мова PHP.

Вимоги до модулю обміну даними. Для Порталу має бути створений сервіс API, який дасть змогу стейходерам СМС автоматично з'єднуватись із ними та публікувати необхідні набори даних у форматі відкритих даних. Сервіс API має включати механізм аутентифікації та містити всі необхідні атрибути наборів даних.

Доступ до наборів даних надається за допомогою server-side Web API. Server-side Web API має забезпечувати можливість повністю автоматизованого доступу до всієї інформації набору даних

шляхом їх перегляду та читання (без можливості внесення змін) за запитом у режимі 24/7/365. Сторінка наборів даних має містити форму для зворотного зв'язку.

Вимоги до інформаційно-аналітичного модулю. Модуль призначений для забезпечення візуалізації інформації щодо ефективності та результативності виконання ОСН своїх повноважень, а саме:

- статичної та аналітичної інформації, пов'язаної з питаннями діяльності ОСН ОТГ на місцевому, регіональному та державному рівні;

- наборів даних у форматі відкритих даних пов'язаної з питаннями діяльності ОСН ОТГ на місцевому, регіональному та державному рівні;

- соціальних опитувань та експертних думок щодо діяльності ОСН ОТГ на місцевому, регіональному та державному рівні.

Вимоги до модулю адміністрування. Модуль має забезпечувати виконання таких дій:

- створення та управління групами користувачів: адміністратор Порталу, уповноважені співробітники ОДВ та ОМС; уповноважені співробітники комунальних підприємств та установ; модератор Порталу; користувач Порталу; відвідувач Порталу;

- реєстрація користувачів груп;

- управління правами доступу користувачів різних груп;

- аутентифікація користувачів на основі інформації про облікові записи в базі даних користувачів Порталу;

- захист програмного забезпечення та інформації Порталу від несанкціонованого доступу, модифікації та порушення цілісності даних;

- виконання резервного копіювання та відновлення, проведення діагностики працездатності Порталу та управління його конфігурацією.

Нормативно-правове забезпечення розробки та експлуатації Порталу. Розробка та експлуатація Порталу має проводитись відповідно до таких нормативно-правових актів, державних стандартів та експлуатаційної документації:

- Конституція України [7];

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15];

- Закон України «Про органи самоорганізації населення» [16];

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10];

- Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [13];

- Закон України «Про захист персональних даних» [14];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1998 р. № 121 «Про затвердження переліку обов’язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації» [12];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 869 «Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів» [11];

– ДСТУ 3918-1999 (ISO/IEC 12207:1995) «Процеси життєвого циклу програмного забезпечення» [5];

– ГОСТ 19.101-77 Виды программ и программных документов [2];

– ГОСТ 19.201-78 Техническое задание. Требования к содержанию и оформлению [3];

– ГОСТ 19.502-78 Описание применения. Требования к содержанию и оформлению [4];

– ДСТУ ISO/IEC 14764-2002 «Інформаційні технології. Супроводження програмного забезпечення» [6];

– НД ТЗІ 3.7-003-05 «Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі» [9];

– Інструкція адміністратора Порталу;

– Інструкція користувача Порталу;

– Інструкція налаштування та експлуатації Порталу.

Організаційне забезпечення експлуатації порталу. Організаційні заходи розробки та експлуатації Порталу включають:

– розробку та затвердження технічного завдання на розробку Порталу;

– розробку та затвердження рішенням ради об’єднаної територіальної громади Програми щодо впровадження Порталу;

– реалізацію Програми щодо впровадження Порталу;

– прийняття в експлуатацію Порталу;

– штатну експлуатацію Порталу;

– нештатну експлуатацію Порталу;

– модернізацію програмно-технічного комплексу Порталу.

Організаційна структура експлуатації Порталу передбачає наявність посад із такими ключовими ролями:

1) адміністратор баз даних, основні функції:

– забезпечення безперебійної роботи баз даних Порталу;

– забезпечення електронної взаємодії з державними реєстрами та базами даних, реєстрами та базами даних інших розпорядників інформації;

2) вебпрограміст, основні функції:

– забезпечення безперебійної роботи вебінтерфейсу Порталу;

– модернізація вебінтерфейсу Порталу;

3) адміністратор мережі, основні функції:

– забезпечення безперебійної роботи комунікаційних каналів мереж Інтернет та Інтранет;

– оновлення програмно-технічних комплексів комунікаційних каналів мереж Інтернет та Інтранет;

4) системний адміністратор, основні функції:

– забезпечення безперебійної роботи програмно-технічного комплексу Порталу;

– оновлення програмно-технічного комплексу Порталу.

5) програміст додатків, основні функції:

– розробка та налаштування мобільних додатків iOS, Android, Windows для роботи з Порталом;

– модернізація мобільних додатків iOS, Android, Windows для роботи з Порталом.

6) модератор, основні функції:

– робота з інформацією та користувачами Порталу;

– модерація форуму Порталу.

Технологічне забезпечення експлуатації Порталу. Технологічне забезпечення штатної експлуатації Порталу включає такі елементи:

– інформаційно-комунікаційні технології – це технології, які об’єднують інформацію, дані та автоматизовані системи їх обробки й збереження і надають змогу ОСН інтегруватись в єдине інформаційно-технологічне середовище СМС задля реалізації конституційного права громадян на доступ до управлінської інформації у СМС та ОСН, підвищення рівня узгодженості та обґрунтованості рішень, які приймаються у СМС та ОСН, сприяння контролю за діяльністю ОМС, комунальних підприємств та установ, підвищення рівню правової обізнаності громадян, залучення громадян до місцевого самоврядування, інтеграції з міжнародним інформаційним середовищем;

– хмарні технології – це спосіб організації роботи з даними та інформацією, який передбачає віддалену обробку та зберігання даних. Аналіз типів хмарних послуг: Software as a Service (програмне забезпечення як послуга), Platform as a Service (платформа як послуга) та Infrastructure as a Service (інфраструктура як послуга) надає змогу рекомендувати для ОСН – програмне забезпечення як послуга (SaaS). У цьому випадку ОСН отримує готове рішення з мінімальними налаштуваннями. Це дає змогу суттєво знизити витрати на утримання системного адміністратора,

програмного забезпечення та «заліза». До ключових Дата-Центрів, що надають послуги «хмари» в Україні, належать: Mirohost.net, Freehost.com.ua, Hostlife.net, Colocall.net, Hosting.ua, Unit-is.com, Infiumhost.com, Datasfera.com, Lucky.net, United.net.ua;

– вебсервіси – технологія, яка забезпечує обмін даними між різними додатками незалежно від платформи та мови програмування. Вебсервіс за допомогою програмного інтерфейсу отримує через мережу (Інтранет або Інтернет) користувальницькі команди та дані в спеціальному форматі, виконує необхідні операції з даними та відправляє через мережу відповідь. Як транспортний протокол зв'язку використовується протокол ТСП/IP, протоколом передачі гіпертексту виступає протокол HTTP або HTTPS;

– клієнт-серверна технологія – це технологія обробки та збереження даних, яка дає змогу клієнт-комп'ютеру звертатися та отримувати дані з головного комп'ютеру (серверу), при цьому процес обробки даних може виконуватися як на клієнті, так і на сервері. Ця технологія дає змогу уникнути зайвих витрат на налаштування та «залізо» клієнту та забезпечує високий рівень захисту інформації та даних;

– Open Source та FOSS технології – це проекти, продукти з відкритим кодом, які створюються за принципами відкритого обміну, спільної розробки, швидкого створення прототипів, прозорості розвитку, орієнтованого на спільноту. Ці технології мають переваги: контроль – можливість вивчення коду та зміни коду під власні потреби користувача; навчання – можливість обговорення коду програмного забезпечення, вивчення та обміну думками у спільноті, що призводить до підвищення навиків програміста; безпека – можливість виявлення та виправлення помилок у програмному забезпеченні без дозволу авторів, що дає змогу швидше реагувати на проблеми безпеки та оновлювати програмний код; стабільність – публічне поширення коду програмного забезпечення дає змогу збільшити кількість програмістів, які вносять зміни у код відповідно до потреб користувача, тим самим забезпечують безперервний цикл програмної підтримки;

– мобільні технології – це пристрої, які використовуються людиною в русі та забезпечують миттєвий доступ до інформації. Ця технологія включає старт-телефони, комунікатори, нетбуки, планшети. Ці пристрої можуть забезпечувати процес комунікації між багатьма клієнтами в режимі реального часу. Головною особливістю

мобільної технології є її портативність, гнучкість, простота використання та здатність інтеграції з іншими інформаційно-комунікаційними системами. Також ця технологія дає змогу виконувати такі функції: фіксація подій у вигляді нотаток, обмін повідомленнями за допомогою електронної пошти, передача файлів, фотозйомка, GPS-навігація та ін.;

– технології публічного управління – це детальний опис послідовних дій, які в належний спосіб, із використанням відповідних засобів та прийомів здійснюються ОСН як суб'єктом публічного управління для досягнення певної мети. Чіткі процедури здійснення публічного управління визначають вектор та послідовність дій та виключають неефективні прийоми, чим забезпечують якість бажаного результату. До базових функцій цих управлінських технологій належать планування, організація, мотивація та контроль. При цьому важлива увага приділяється двом допоміжним процесам: комунікації та прийняттю рішення;

– проектна технологія, ґрунтуючись на системному підході, дає змогу перевести об'єкт із вихідного стану в кінцевий за умови певних обмежень та з використанням певних механізмів. Комплексне використання інформаційно-комунікаційних технологій та проектною технології дає змогу створити екосистему, яка складається зі знань та навичок здобуття знань, практичних завдань, орієнтованих на соціально-економічний та культурний розвиток жителів ОТГ, комунікативних зв'язків між стейкхолдерами СМС;

– система управління якістю – це технологія, яка спрямована на покращення обслуговування та захист інтересів громадян, забезпечення відкритості, прозорості та доступності ОСН, підвищення рівня задоволеності громадян та довіри до ОСН.

Програмно-технічне забезпечення експлуатації Порталу. У процесі вибору програмного забезпечення для побудови Порталу ОСН, на нашу думку, варто приділити увагу використанню програмного забезпечення з відкритим кодом.

Реалізація модулю колективної роботи може бути виконана на базі такого програмного забезпечення: ONLYOFFICE, Zimbra Collaboration Suite, eGroupWare.

Реалізація модулю контенту може бути виконана на базі такого програмного забезпечення: Drupal, Joomla!, TYPO3.

Реалізація модулю обговорення та взаємодії може бути виконана на базі такого програмного забезпечення: Simple Machines Forum, vanilla, phpBB.

Висновки. Стрімкий розвиток сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій та поступова їх інтеграція в систему місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад на рівні органів самоорганізації населення сприяють реалізації принципу народовладдя, закріпленого в Конституції України, та створюють умови підвищення рівня залучення громадян до управління державними справами та місцевого самоврядування. Головний виклик сучасного інформаційного суспільства – доступність, прозорість та відкритість системи місцевого самоврядування – має бути реалізований за допомогою низки нормативно-правових, організаційних, технологічних та програмно-технічних заходів, які, своєю чергою, є фундаментом для подальшого розвитку електронної демократії в Україні.

Так, на нашу думку, сучасні цифрові інформаційно-комунікаційні технології мають бути інтегровані не тільки в органи державного управління та місцевого самоврядування, але й у представницькі органи жителів територіальної громади – органи місцевого самоврядування. При цьому специфіка повноважень органів самоорганізації населення та їхніх функцій у системі публічного управління має бути врахована у процесі розробки комплексних рішень, які поєднують

наявні інструменти електронного врядування, електронної демократії та комунікації.

У цьому випадку публічна онлайн-платформа колективної роботи органів самоорганізації населення в Україні дасть змогу вирішити проблему комунікації та прийняття публічних управлінських рішень у системі місцевого самоврядування з урахуванням інтересів жителів об'єднаної територіальної громади, представниками яких є органи самоорганізації населення.

У подальшому налагоджена комунікація в системі місцевого самоврядування має сприяти трансформації публічного управління в належне врядування шляхом реалізації сумісних соціально спрямованих проектів задля розвитку громадянського суспільства та розбудови демократичної держави.

У процесах комунікації та прийняття публічних управлінських рішень важлива увага приділяється довірчим відносинам між стейкхолдерами системи місцевого самоврядування, які забезпечуються шляхом надання актуальної та достовірної інформації. Тому подальші дослідження, на нашу думку, мають бути спрямовані на виявлення якості та кількості інформації та даних, що циркулюють у системі місцевого самоврядування та є власністю органів самоорганізації населення, а також розробку науково-практичних рекомендації щодо створення відповідних інструментів електронної демократії.

Список літератури:

1. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. Вип. 10. С. 166–170.
2. ГОСТ 19.101-77 ЕСПД. Виды программ и программных документов. URL: http://document.ua/espd_vidy-programm-i-programmnyh-dokumentov-std14396.html (дата звернення: 11.01.2020).
3. ГОСТ 19.201-78 ЕСПД. Техническое задание. Требования к содержанию и оформлению. URL: http://document.ua/espd_tekhnicheskoe-zadanie_trebovanija-k-soderzhaniyu-i-oho-std14402.html (дата звернення: 11.01.2020).
4. ГОСТ 19.502-78 ЕСПД. Описание применения. Требования к содержанию и оформлению. URL: http://www.document.ua/espd_opisanie-primenenija_trebovanija-k-soderzhaniyu-i-oho-std14410.html (дата звернення: 11.01.2020).
5. ДСТУ 3918-99 (ISO/IEC 12207:1995) Інформаційні технології. Процеси життєвого циклу програмного забезпечення. URL: http://document.ua/informaciini-tehnologiyi_procesi-zhittevogo-ciklu-programno-std2077.html (дата звернення: 11.01.2020).
6. ДСТУ ISO/IEC 14764:2002 Інформаційні технології. Супровід програмного забезпечення. URL: http://document.ua/informaciini-tehnologiyi_suprovid-programnogo-zabezpechennj-std11999.html (дата звернення: 11.01.2020).
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Корж І. Веб-сайти органів державної влади та органів місцевого самоврядування: механізми доступу до публічної інформації. *Інформація і право*. 2018. № 2(25). С. 9–16.
9. Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі НД ТЗІ 3.7-003-05: наказ від 8 листопада 2005 р. № 125 / Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України. URL: http://www.dsszzi.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=46074&cat_id=38835 (дата звернення: 11.01.2020).
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 25. Ст. 192.

11. Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/869-2009-п> (дата звернення: 11.01.2020).
12. Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації: постанова від 31 серпня 2011 р. № 915 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121-98-п> (дата звернення: 11.01.2020).
13. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 27 березня 2017 р. № 1170-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст. 816.
14. Про захист персональних даних : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 5. Ст. 31.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 6 грудня 2018 р. № 2646-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 4. Ст. 32.
16. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 2 жовтня 2018 р. № 2581-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 46. Ст. 371.
17. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-р> (дата звернення: 11.01.2020).

Kuzmenko V.N. PUBLIC ON-LINE PLATFORM OF THE COLLECTIVE WORK OF POPULATION SELF-ORGANIZATION BODIES AS A TOOL OF ELECTRONIC DEMOCRACY IN UKRAIN

This article was prepared in the process of fulfilling the tasks of research work of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: "Ensuring efficiency and evaluation of the dynamics of development of united territorial communities" (State registration number 0118U006490, 2018).

The possibilities of increasing the efficiency of service activities of the bodies of self-organization of the population in the system of local self-government by accelerating the implementation of elements of e-democracy in their work are investigated.

The approaches to increasing the level of information and communication support of the bodies of self-organization of the population and the formation of the corresponding information and communication infrastructure in the local government of the united territorial communities are substantiated.

The author's vision of scientific and practical recommendations for the development and operation of a public online collective work platform, a modern e-democracy tool that can be used by self-organization bodies of the population of the united territorial communities, is formulated.

The legal, organizational, technological and software-technical foundations of creating a public online platform for collective work of the bodies of self-organization of the population are determined. Recommendations are given on the architecture of a public online platform for the collective work of self-organization bodies. The requirements for the development of the technical specifications of this public online platform are justified.

Key words: *united territorial community, civil society, self-organization body, e-democracy, e-democracy tool, terms of reference, teamwork tool, public online platform.*

Сьомич М.І.

Полтавська державна аграрна академія

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОГО СТАНУ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ

У статті проаналізовано організаційно-економічні аспекти сучасного стану діяльності сільської ради. Визначено, що сільська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє сільську територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України. Досліджено, що структура апарату сільської ради в основному включає: відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності; відділ з питань соціального захисту, захисту дітей та роботи із сім'ями; відділ з питань освіти, молоді, спорту, культури та медицини; сектор з питань будівництва, архітектури, інфраструктури, житлово-комунального господарства, цивільного захисту та регуляторної політики. Вказано, що конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування. Проаналізовано видатки та результати фінансової діяльності Попівської сільської ради Миргородського району Полтавської області.

Виявлено, що зменшення населення громади сіл, які входять до Попівської сільської ради, до 2949 осіб відбувалося за рахунок природного скорочення (переважання кількості померлих над народженими). Дослідження показали – населення у працездатному віці (основний контингент трудових ресурсів) становить 2/3 від загальної кількості населення. Загалом, громада забезпечена трудовими ресурсами. Рівень освіченості трудових ресурсів громади є достатнім для забезпечення її розвитку.

Виокремлено цілісну класифікацію проблем розвитку сільських рад: інституційні проблеми місцевого самоврядування; проблеми правового забезпечення; проблеми формування місцевого самоврядування; проблеми становлення територіальних громад; проблеми формування і функціонування місцевих рад; проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування; проблеми повноважень місцевого самоврядування тощо.

Зазначено, що для ефективної діяльності в сільських населених пунктах важливим є створення активної громади, яка б раціонально використовувала місцеві матеріальні ресурси й мала надійні джерела поповнення місцевого бюджету.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, сільська рада, бюджет, сільський голова, село.*

Постановка проблеми. За сучасних умов функціонування системи місцевого самоврядування має проблеми, які пов'язані з діяльністю адміністрації, зокрема в наданні послуг громаді щодо вирішення місцевих проблем. Система місцевого самоврядування у Миргородському районі Полтавської області знаходиться під впливом значної кількості чинників соціального, правового, економічного та політичного характеру. Для ефективної діяльності в сільських населених пунктах важливим є створення активної громади, яка б раціонально використовувала місцеві матеріальні ресурси й мала надійні джерела поповнення місцевого бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що науковці приділяють значну увагу питанням ефективності та досліджують проблеми функціонування місцевого самоврядування, зокрема такі вчені, як В. Куйбіда, М. Куйбіда,

О. Бабінова, В. Пархоменко, А. Калина, Т. Лозинська та інші. Але ефективність місцевого самоврядування на низовому рівні досліджено не повністю, не з'ясовано в цілому основні проблеми функціонування сільських рад.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз організаційно-економічних аспектів сучасного стану функціонування сільської ради як елементу організаційної структури органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функцію планування соціально-економічного розвитку територіальної громади сільських населених пунктів Попівка, Велика Грем'яча та Мала Грем'яча Миргородського району Полтавської області здійснює орган місцевого самоврядування, якими є Попівська сільська рада, її виконавчий комітет та сільський голова.

Сільська рада є органом місцевого самоврядування, що представляє сільську територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України. Сільська рада є юридичною особою. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року визначається система місцевого самоврядування держави, зокрема сутність сільської ради [8].

Приміщення сільської ради було реконструйовано й оновлено. На даний час до складу керівництва сільської ради входять сільський голова та секретар сільської ради. Разом із ними 14 депутатів сільської ради та 10 членів виконавчого комітету здійснюють реалізацію на території власних повноважень органів місцевого самоврядування та повноважень, делегованих державою [6].

Основними напрямками діяльності Попівської сільської ради та її виконавчого комітету є вирішення комплексних соціально-економічних проблем на підвідомчій території. Структура апарату сільської ради станом на 2019 р. включала: відділ фінансів, бухгалтерського обліку та звітності; відділ з питань соціального захисту, захисту дітей та роботи із сім'ями; відділ з питань освіти, молоді, спорту, культури та медицини; сектор з питань архітектури, інфраструктури, житлово-комунального господарства, будівництва, цивільного захисту та регуляторної політики.

Організаційна характеристика сел Попівка та В. Грем'яча і М. Грем'яча, які підпорядковані Попівській сільській раді, наведено в табл. 1.

Спостерігалось зменшення населення до 2949 осіб, що відбувалося за рахунок природного

скорочення (переважання кількості померлих над народженими). Проте в окремі роки спостерігається зменшення кількості мешканців за рахунок виїзду (імміграції) в міські території України та за кордон. Загалом, зменшення жителів відбулось на 388 осіб з 2015 р. по 2019 р. У с. Попівка у 2019 р. проживало 1932 особи, у В. Грем'яча і М. Грем'яча – 1017 осіб. На території відсутні об'єкти природо-заповідного фонду, які можуть виступати чинником залучення туристів та інших категорій відвідувачів.

Населення у працездатному віці (основний контингент трудових ресурсів) становить 2/3 від загальної кількості населення. Загалом, громада у післяпрацездатному віці переважає жителів молодших від працездатного віку. Громада в цілому забезпечена трудовими ресурсами. Рівень освіченості трудових ресурсів населення є достатнім для забезпечення його розвитку [10].

Кожного року сільська рада приймає рішення «Про сільський бюджет», який затверджує на сесії. Видатки місцевих бюджетів відображають ті самі соціально-економічні відносини, що й видатки Державного бюджету, але на місцевому рівні й з урахуванням регіональних особливостей. Видатки місцевих бюджетів базуються на тих самих законодавчих актах, що і доходи місцевих бюджетів [5]. Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування [3]. Видатки Попівської сільської ради за 2015–2019 рр. наведено в табл. 2.

Левову частку видатків Попівська сільська рада у 2019 р. витратила на своє утримання – 668 770,72 грн, або 33%, з яких на благоустрій –

Таблиця 1

Характеристика с. Попівка та с. В. Грем'яча і М. Грем'яча, які підпорядковані Попівській сільській раді, 2015-2019 рр.

Показник	Роки					2019 р. від 2015 р., (+,-)
	2015	2016	2017	2018	2019	
Загальна площа земель сільської ради, га:	1945	1950	1950	1950	1950	5
в т. ч. с. Попівка	1459	1463	1463	1463	1463	4
с. В. Грем'яча і М. Грем'яча	486	488	488	488	488	2
Загальна кількість дворів	1347	1344	1322	1309	1299	-48
Чисельність населення, осіб	3337	3259	3206	3073	2949	-388
у т. ч. с. Попівка	2285	2210	2158	2048	1932	-353
с. В. Грем'яча і М. Грем'яча	1052	1049	1048	1025	1017	-35
Питома вага населення, %:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
у працездатному віці	60,0	59,4	58,3	57,9	57,3	-2,7
діти дошкільного віку	5,0	4,9	4,9	4,8	4,8	-0,2
діти шкільного віку та молодшому за працездатний	5,0	4,9	4,9	4,8	4,8	-0,2
пенсіонери	30,0	29,7	29,2	29,0	28,6	-1,4

492 946,76 грн (24,6%) та на землеустрій – 297 358,44 (14,8%).

До доходів загального фонду сільського бюджету на 2019 р. належали надходження, визначені статтею 69 Бюджетного кодексу України: рентна плата; акцизний податок з реалізації підакцизних товарів на території; державне мито; податок на майно; в т. ч. плата за землю; єдиний податок; туристичний збір; інші надходження. Джерелами формування спеціального фонду сільського бюджету на 2019 р. були надходження, що визначені статтею 69-1 Бюджетного кодексу України: надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва; власні надходження; надходження коштів від продажу землі; кошти, передані із загального фонду [1].

Результати фінансової діяльності Попівської сільської ради наведені в табл. 3.

Профіцит коштів у 2019 р. за загальним фондом становив 6544,78 грн, за спеціальним – 1777,00 грн.

Основні проекти, які були виконані у 2019 р. згідно з планом: капітальний ремонт будинку культури із заміною вікон та вхідних дверей (444 тис. грн), капітальний ремонт проїзної частини (599,8 тис. грн) та реконструкція вуличного освітлення (287,9 тис. грн). Контроль за виконанням плану роботи сільської ради здійснюють сільський голова, секретар ради, постійні комісії, депутати ради.

Згідно з науковими дослідженнями В.О. Пархоменка [7, с. 32] та В.С. Куйбіди, М.С. Куйбіди,

Таблиця 2

Видатки Попівської сільської ради, 2015-2019 рр., грн

Показник	Роки					2019 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
Органи місцевого самоврядування	372783,94	417574,80	470355,84	582445,12	668770,72	179,4
у т. ч. заробітна плата	228218,72	361822,88	401805,92	495116,71	553017,78	242,3
використання товарів і послуг	142049,02	55749,38	56957,24	84730,68	109874,72	77,3
інші видатки	2516,20	2,54	11592,68	2597,73	5878,22	233,6
Попівський будинок культури	101790,72	104167,12	177888,77	164479,17	212227,32	208,5
у т. ч. заробітна плата	70611,15	99487,86	113876,26	135029,37	128515,74	182,0
використання товарів і послуг	5547,73	4679,26	64012,51	29449,80	83711,58	1508,9
Благоустрій	9760,19	0,00	36427,95	66107,09	492946,76	в 50,5 р. б.
у т. ч. заробітна плата	0,00	0,00	5862,24	4511,87	19841,31	х
використання товарів і послуг	978,64	0,00	30565,71	61595,22	473105,45	в 48,3 р. б.
Інші видатки на соціальний захист населення	4750,00	6600,00	14700,00	31350,00	27500,00	в 5,8 р. б.
Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань	0	6887,00	12895,00	27401,50	29983,00	х
Землеустрій	0	0	161496,00	0	297358,44	х
Видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг	58274,60	0	0	0	209489,55	359,5
Інші культурно-освітні заклади та заходи	0	0	0	0	14000,00	х
Інші субвенції	0	0	0	0	55392,00	х
Всього	547359,45	535228,92	873763,56	871782,88	2007667,79	366,8

Результати фінансової діяльності Попівської сільської ради, 2015-2019 рр., грн

Показник	Роки					2019 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
Загальний фонд:						
отримані доходи	488168,17	555680,71	868722,15	886974,20	2010337,57	411,8
видатки	489084,85	564373,94	873763,56	871782,88	2007667,79	410,5
Фінансовий результат (профіцит «+», дефіцит «-»)	+2418,32	-6274,91	-11316,32	+3875,00	+6544,78	270,6
Спеціальний фонд:						
отримані доходи	211637,62	87180,86	882682,57	658140,24	132326,87	62,5
видатки	246903,62	80600,26	920112,77	592951,32	130799,87	53,0
Фінансовий результат (профіцит «+», дефіцит «-»)	-34089,32	-27508,72	-64938,92	+250,00	+1777,0	x

О.О. Бабінова [4, с. 156–157] можна виокремити цілісну класифікацію проблем розвитку сільських рад: інституційні проблеми місцевого самоврядування; проблеми правового забезпечення; проблеми формування місцевого самоврядування; проблеми становлення територіальних громад; проблеми формування і функціонування місцевих рад; проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування; проблеми повноважень місцевого самоврядування.

Але загалом Попівська сільська рада працює результативно, для подальшого розвитку та вирішення наявних проблем потрібно розробляти результативні плани перспективного розвитку.

Висновки. Управління соціально-економічним розвитком територіальної громади сільських населених пунктів Попівка, Велика Грем'яча і Мала Грем'яча Миргородського району Полтавської області здійснюють органи місцевого самоврядування, якими є Попівська сільська рада, її виконавчий комітет та сільський голова. Місія Попівської сільської ради – створити комфортні умови для проживання і праці щасливої

і забезпеченої громади. У Попівській сільській раді розробляється програма соціально-економічного розвитку на рік.

Левову частку видатків Попівська сільська рада у 2019 р. витратила на своє утримання – 668,8 тис. грн, або 33%, на благоустрій – 493 тис. грн (24,6%) та на землеустрій – 297,4 тис. грн (14,8%). Профіцит коштів у 2019 р. за загальним фондом становив 6,5 тис. грн, за спеціальним – 1,8 тис. грн. Попівська сільська рада має площу 1950 га, у ній проживає 2949 осіб. Рівень освіченості трудових ресурсів громади є достатнім для забезпечення її розвитку. Проблемними у сфері самоврядування виявилися практики, засновані на рішеннях місцевих рад, щодо соціально-економічного розвитку; розвиток, оснований на особливостях громади та залучення молоді до місцевого економічного розвитку.

Перспективним напрямом дослідження є аналіз громад на вміння залучати інвестиції, наповнювати бюджет, створювати нові робочі місця, а, відповідно, забезпечувати сталий розвиток територій на основі чіткого стратегічного плану.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 22.01.2020).
2. Калина А.В. Економіка праці та соціально-трудові відносини : навчальний посібник. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. 497 с.
3. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0> (дата звернення: 02.01.2020).
4. Куйбіда В.С., Куйбіда М.С., Бабінова О.О. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія. Харків : ХУУП, 2004. 468 с.
5. Настільна книга голови ОТГ. Місцеві бюджети. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/440/1.pdf> (дата звернення: 15.01.2020).
6. Офіційний сайт Миргородської районної ради. URL: <https://myrhorod-rada.gov.ua> (дата звернення: 02.01.2020).

7. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні. Київ : Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика, 1997. 252 с.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.01.2020).

Semich M.I. ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE MODERN STATE OF THE ACTIVITY OF THE VILLAGE

The article analyzes organizational-economic aspects of the current status of the activities of the village Council. Determined that the village Council is the local authority that represents rural local communities and carries out, on its behalf and in its interests, the functions and powers of local self-government defined by the legislation of Ukraine. It was investigated that the structure of village administration and village Council mainly includes: Department of Finance, accounting and reporting; the Department of social protection, child protection and working with families; the Department for education, youth, sports, culture and medicine; branch of construction, architecture, infrastructure, housing, utilities, civil protection and regulatory policy. States that the Constitution of Ukraine approved the organizational, financial, legal autonomy of local governments. Analyzed expenses and financial Clerical Agriculture Council of Mirgorod district of Poltava region. The mission of Popivsk Village Council is to create comfortable living and working conditions for a happy and affluent community.

Discovered that the reduction of the population of the community of the villages included in the rural priest's glad to 2949 persons due to natural decrease (excess of deaths over births). Studies have shown that the population of working age (the bulk of the labor force) is 2/3 of the total population. In General, the community provided labor. The educational level of the labor resources of the society is sufficient to ensure its development.

Dedicated holistic classification to the problems of rural development councils: institutional problems of local self-government; problems of legal support; problems of formation of local self-government; problems of formation of territorial communities; problems of formation and functioning of local councils; problem of the status of the deputies, officers, and employees of local self-government; problems of authority of local self-government.

It is noted that for effective operation in rural areas is important to create active communities that make efficient use of local resources and credible sources of replenishment of local budget.

Key words: local government, village council, budget, village mayor, village.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351:342.71

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.1/19>

Мартьянова Р.А.

Донецький державний університет управління

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ІНСТИТУТОМ РЕАДМІСІЇ ОСІБ

У статті досліджується державна міграційна політика України щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Розглянуто міжнародні зобов'язання, взяті Україною перед Європейським Союзом у сфері міграції щодо створення інституційного забезпечення управління міграцією. Визначено суб'єктів реалізації державної міграційної політики та регулювання міграційних процесів, у тому числі і реадмісії осіб. Дано визначення таких понять, як нелегальна міграція, реадмісія, прискорена реадмісія, процедура стандартної реадмісії.

Проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують державне управління міграційними процесами щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Розглянуто стадії реадмісійних переговорів, які веде Україна з країнами Європейського Союзу та іншими державами. Здійснено аналіз законодавчих актів, які визначають порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб та відповідають за їх практичне виконання.

Визначено проблемні питання, з якими стикаються уповноважені органи, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, щодо ідентифікації іноземців із неврегульованим статусом, які не виконують вимог щодо в'їзду в Україну та не дотримуються правил перебування на території держави. Акцентовано на тісному взаємозв'язку нелегальної міграції з кримінальними правопорушеннями.

Доведено, що передача іноземців з України в країну громадянської належності шляхом реадмісії осіб відповідає європейським стандартам та є дієвим інструментом управління міграційними процесами, що сприяє розвитку політики повернення іноземців та осіб без громадянства до країн походження та належності з дотримання прав людини і міграційної безпеки держав. Однак в окремих випадках реадмісію осіб з України необхідно розглядати як механізм протидії нелегальній міграції.

Зроблено висновки та запропоновано шляхи удосконалення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб. Вперше в Україні наведено практичне застосування процедури стандартної реадмісії на стадії відбуття іноземцями покарання в державній установі покарань за вчинення кримінального злочину на території України.

Ключові слова: міграційна політика, міграційні процеси, нелегальна міграція, реадмісія, компетентні та уповноважені органи у сфері реадмісії осіб.

Постановка проблеми. Після обрання Україною курсу на євроінтеграцію пріоритетом держави визначено державне управління міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, вдосконалення міграційного законодавства відповідно до європейських стандартів. Актуальним та відкритим питанням в Україні є державна міграційна політика щодо врегулювання міграційних процесів інститутом реадмісії осіб. Це зумовлено тим, що з 2015 року збільшилась кількість: виявлених

на території держави іноземних громадян, які не виконують вимог щодо в'їзду в Україну; порушень правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави; застосування до нелегальних мігрантів адміністративних примусів; витрат на утримання осіб у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Отже, з метою взятих Україною міжнародних зобов'язань та побудови європейської країни

державна політика має бути спрямована на вдосконалення міграційної політики, що сприяє швидкому поверненню мігрантів із неврегульованим статусом до країн походження через інститут реадмісії осіб із дотримання прав людини та міграційної безпеки держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням міграційної політики, міграційних процесів та протидії нелегальній міграції присвячено праці таких відомих вчених, як В.І. Олефір, О. Малиновська, Н. Ткачова, Т. Драгунова, Ю. Римаренко, О. Крищенко та ін. Серед вчених, які пов'язують нелегальну міграцію з суттєвим криміногенним фактором, А. Платонов, А. Мозоль, О. Джуца, К. Юртаєва. Дослідженням проблем реадмісії в Україні присвячено праці таких вчених, як Ю. Курилюк, С. Книш, Т. Гнатюк, Я. Костюченко.

Однак аналіз зазначених праць не висвітлює повною мірою проблем міграційних процесів, які потребують удосконалення щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб з України. Питання застосування компетентними та уповноваженими органами практичного впровадження угод про реадмісію за стандартною процедурою залишається малорозробленим та потребує удосконалення.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз державної політики щодо регулювання міграційних процесів та пошук оптимальних шляхів удосконалення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливим аспектом розбудови України на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та системи державного управління міграційних процесів. Міграційна політика держави має бути спрямована на забезпечення національної безпеки країни та інтереси держави, відповідати сучасним викликам, європейським стандартам та взятим Україною міжнародним зобов'язанням щодо врегулювання міграційних процесів інститутом реадмісії осіб.

Термін «міграція» походить від латинського слова *migratio*, що означає «переміщення, переселення». За міжнародною термінологією, міграція – процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни. Міграційні процеси – це процеси переміщення людей через кордони тих чи інших територій зі зміною місця проживання назавжди або на певний час. Нелегальна міграція – незаконний в'їзд або порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування у країні в'їзду [11, с. 16].

Процеси міграції тісно пов'язані з багатьма явищами. Одним із них є реадмісія. За міжнародною термінологією, реадмісія («Readmission») – «приймання державою особи (свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства)». Процедура реадмісії («Readmission procedure») – процедура передачі особи згідно з положеннями угоди про реадмісію та імплементаційного протоколу (у разі його наявності) [11, с. 35–37].

Управління міграційними процесами – різні державні функції в межах національної системи, спрямовані на гуманне та впорядковане управління транскордонною міграцією, зокрема управління процесами в'їзду та перебування іноземців всередині країни, захист біженців та інших осіб, які потребують захисту. Управління міграцією передбачає спланований підхід до розробки політики, законодавчих та адміністративних вирішень основних міграційних питань [11, с. 22].

Суб'єктами, до повноважень яких належить реалізація державної міграційної політики та регулювання міграційних процесів, в тому числі і реадмісія осіб, є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, суди загальної юрисдикції, Прокуратура України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці, особи без громадянства та інші.

18 червня 2007 р. в м. Люксембург було підписано Угоду між Україною та Європейським співтовариством про реадмісію осіб, ратифіковану 15.01.2008 р. Законом № 116-VI. Вказаним документом Сторони підтвердили свій намір зміцнювати співробітництво з метою більш ефективної боротьби з нелегальною імміграцією, запровадження ефективних процедур ідентифікації, безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав – членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також полегшити транзитний проїзд таких осіб, керуючись духом співробітництва [23]. 10 квітня 2008 р. на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС було затверджено План-графік імплементації Угоди про реадмісію (м. Київ).

9 жовтня 2008 р. у м. Брюссель офіційно було започатковано безвізовий діалог між Україною та ЄС. Ця подія стала важливим кроком до подальшого поглиблення відносин з Європейським Союзом у міграційно-візовій сфері.

Наступним кроком стало схвалення Плану дій для України щодо лібералізації візового режиму з Європейським Союзом у процесі чергового Чотирнадцятого саміту Україна–ЄС, 22 листопада 2010 р. у м. Брюссель. Для держави це стало визначною подією, бо Україна стала першою країною з-поза Балканського регіону, якій Євросоюз надав такий документ.

Фактично, це підкреслило готовність Євросоюзу до подальшого поглиблення відносин з Україною. Виконання Плану дій стало дієвим інструментом для проведення реформ не лише в міграційно-візовій, але й в багатьох інших сферах. Вказаним Планом було визначено конкретні критерії ЄС за чотирма блоками: безпека документів, включаючи біометрику; протидія нелегальній міграції, включаючи реадмісію; забезпечення громадського порядку та безпеки; забезпечення основоположних прав і свобод людини.

Однак варто зазначити, що головною вимогою ЄС було створення належного інституційного забезпечення управління міграцією. Зокрема, особлива увага приділена необхідності врегулювання питань інституційного забезпечення реалізації державної міграційної політики, створення ефективних механізмів моніторингу міграційних потоків в Україні, належне упорядкування процедури видворення, реадмісії тощо.

З урахуванням цих вимог 9 грудня 2010 р. Президентом України видано Указ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Зазначеним Указом утворено Державну міграційну службу України, на цей орган виконавчої влади покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Діяльність Служби спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ України.

6 квітня 2011 р. Указом Президента України № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, яким було визначено основні завдання, функції та повноваження ДМС. До завдань ДМС також належать здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, міжнародне співробітництво, участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань реадмісії, забезпечення виконання укладених міжнародних договорів України.

Концепцією Державної міграційної політики, яка було схвалена 30 травня 2011 р. Указом

Президента України № 622/2011, визначено низку завдань у сфері боротьби з нелегальною міграцією, зокрема, посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, та внесення в установленому порядку відповідних законодавчих пропозицій, активізація переговорного процесу з питань укладення міжнародних договорів із державами міграційного ризику про реадмісію осіб, підвищення ефективності прикордонного та внутрішнього міграційного контролю [6].

Найвизначнішим документом у розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом стала Угода про асоціацію між Україною (далі – «Угода»), з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони, яка була підписана 21 березня та 27 червня 2014 р. та набула чинності 1 вересня 2017 р. (далі – «Угода») [23].

За ст. 16 Угоди про асоціацію, Сторони підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, імплементацією принципу інтегрованого управління кордонами, розвитку ефективної політики повернення, в тому числі включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, шляхом поступового наближення законодавства до законодавства Союзу.

12 липня 2017 р. з метою набуття в перспективі членства в Європейському Союзі і імплементації Угоди та з урахуванням європейських стандартів, розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р, було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р., де визначено конкретні цілі у сфері запобігання нелегальній міграції, зокрема, послідовність впровадження методології виявлення нелегальної міграції всередині держави, аналіз ризиків, забезпечення поваги до людської гідності осіб, що повертаються, заохочення їх до добровільного повернення, проведення переговорного процесу й укладення угод про реадмісію з державами походження та транзиту найбільшої кількості нелегальних мігрантів в Україні [19].

24 липня 2019 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 687-р схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року. Суб'єктами інтегрованого

управління кордонами є МВС, МЗС, ДМС, СБУ, Держмитслужба, Мінфін, Національна поліція, Національна гвардія, Держприкордонслужба, Мінінфраструктури, Держпродспоживслужба, Збройні сили. Однією із стратегічних цілей є виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження. Завданнями для забезпечення виконання вказаної цілі визначено: запровадження інформаційного обміну між суб'єктами інтегрованого управління кордонами щодо ідентифікації незаконних мігрантів; забезпечення переговорного процесу з державами міграційного ризику щодо укладення угод про реадмісію [20].

6 вересня 2019 р. в Києві відбулося чергове Дванадцятье засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», де представниками європейських країн було зазначено, що Україною на високому рівні здійснюється виконання її міжнародних зобов'язань перед ЄС у сфері реадмісії. Голова ДМС М. Соколюк підкреслив, що актуальність угод про реадмісію залишається високою, бо політичні та економічні зміни у світі призвели до зростання міграції, в тому числі неврегульованої [2].

Станом на сьогодні набрали чинності Імплементативні протоколи до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб між Кабінетом Міністрів України та урядами чотирьох країн ЄС: Австрії, Чехії, Естонії та Польщі.

Нині Україною на різних стадіях ведеться реадмісійний діалог стосовно опрацювання текстів Імплементативних протоколів із шістьнадцятьма країнами ЄС. Так, проекти Імплементативних протоколів до Угоди з ЄС, запропоновані українською стороною, знаходяться на опрацюванні компетентних органів Франції, Німеччини, Мальти, Греції, Словенії, Хорватії, Словаччини, Швеції, Італії, Угорщини та Болгарії. На опрацюванні української сторони знаходяться проекти Імплементативних протоколів між Кабінетом Міністрів України та урядами Португалії, Кіпру, Румунії, Латвії та Іспанії.

Також триває розгляд проектів міжнародних договорів у сфері реадмісії осіб, надісланих українською стороною на розгляд компетентних органів Чорногорії, Казахстану, Таджикистану, Вірменії, Азербайджану, Киргизстану, Судану, Ізраїлю, Афганістану, Китаю, Ірану, Індії, Шрі-Ланки, Бангладеш, Іраку, Лівії, Пакистану та В'єтнаму.

Отже, можна констатувати, що державна міграційна політика України спрямована на узгодження міграційного законодавства з вимогами ЄС із метою забезпечення державного управління міграційних процесів інститутом реадмісії осіб.

З метою врегулювання в національному законодавстві окремих питань, що стосуються питань реадмісії, був прийнятий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, згідно з яким реадмісія – «передача з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах та в порядку, встановлених міжнародними договорами України». У п. 1 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» йдеться про те, що прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття. У п. 2 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» зазначено, що прийняття Україною іноземця або особи без громадянства відповідно до міжнародного договору про реадмісію не змінює підстав для перебування на території України, що існували до такого прийняття. У п. 3 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вказано, що іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутній договір про реадмісію [13].

Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, опрацьованою спільно Державною міграційною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України та затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України 16 лютого 2015 р. № 158, врегульовано внутрішньодержавні реадмісійні процедури. Компетентними органами України є: Державна міграційна служба України та Державна прикордонна служба України. Уповноваженими органами України, що беруть участь у реалізації міжнародних угод про реадмісію, у визначеному цією Інструкцією порядку, є: ЦМУ ДМС у м. Києві та Київській області, територіальні органи ДМС, територіальні підрозділи Г(УДМС); органи охорони державного кордону України [10, с. 176–189].

Слід зазначити, що розрізняють реадмісію двох типів: прискорену реадмісію та стандартну процедуру реадмісії. Прискорена процедура реадмісії

«Accelerated readmission procedure» – реадмісія особи, яку було затримано в прикордонному районі України або держави-члена ЄС протягом 48 годин із моменту незаконного перетинання державного кордону такою особою безпосередньо з території держави-члена ЄС або України. Стандартна процедура реадмісії «Standard readmission procedure» – реадмісія осіб, до яких не може бути застосовано прискорену реадмісію та які не виконують чинних умов щодо в'їзду на територію держави-члена ЄС або України, перебування на ній або припинили виконувати такі умови, про що стало відомо компетентним органам цієї держави не більше ніж протягом року.

Відповідно до міжнародного права кожна держава зобов'язана приймати назад своїх громадян. Однак держави, як правило, прямо не відмовляються приймати своїх громадян, проте вони можуть затягувати цей процес, відмовляючись ідентифікувати своїх громадян або видавати їм проїзні документи на повернення в країну походження [10, с. 10].

Так, згідно зі статистичними даними, у 2018 р. до ПТШ було поміщено 1281 особу, з яких ідентифіковано 600. У I півріччі 2019 р. із 900 поміщених до ПТШ осіб ідентифіковано 320. Загалом у 2018 р. – I півріччі 2019 р. з ПТШ звільнено 1405 осіб, з яких 737 у примусовому порядку видворено за межі України, 79 примусово повернуто або передано в порядку реадмісії, 276 звільнено на підставі рішень суду, 282 – у зв'язку із закінченням терміну тримання, 23 – у зв'язку із закінченням терміну адміністративного затримання, 8 – з інших причин. Отже, з 1405 осіб, яких звільнено з ПТШ, лише 816 покинули Україну, а 589 звільнених у зв'язку із закінченням терміну утримання або на підставі рішень суду знову переходили на нелегальне становище [5].

Як правило, з ПТШ звільняють осіб, яких неможливо ідентифікувати, підтвердити належність та отримати документ на повернення в країну походження, фактично забезпечити виконання рішень суду. Зокрема, це країни міграційного ризику, такі як Бангладеш, Сомалі, Пакистан, Судан.

На думку автора, вказані статистичні дані дають підстави вважати, що збільшення кількості іноземців, яких було поміщено до ПТШ, витрат державних коштів на їх тривале утримання та, як результат, звільнення, спричинені відсутністю консульських установ на території України, угод про реадмісію та механізму ідентифікації затриманих осіб. Після звільнення з ПТШ іноземці

залишаються в Україні та поповнюють лави нелегальних мігрантів.

Крім того, варто зазначити, що забезпечення практичного виконання угод про реадмісію можливе лише після того, як вони будуть ратифіковані чи затверджені договірними Сторонами згідно з їхніми відповідними процедурами. Тобто кожна Страна має забезпечити внутрішньодержавні процедури, необхідні для набрання чинності угоди про реадмісію.

Отже, це свідчить про те, що у разі відсутності імплементаційного протоколу, яким передбачено процедуру передачі іноземця інститутом реадмісії осіб, угода про реадмісію осіб є недієвою.

За статистичними даними ДМС, у 2018 р. було направлено 11 запитів про реадмісію з України, реадмісовано з України 2 осіб. Упродовж 9 місяців 2019 р. ДМС України надіслано до компетентних органів запитуваних держав 42 запити про передачу з України в порядку реадмісії 42 осіб. Нині за результатами розгляду вказаних запитів погоджено реадмісію 22 осіб, по 5 запитах у реадмісії осіб відмовлено, перебуває на розгляді 15 запитів¹.

Отже, можна дійти висновку, що для ефективного управління міграційними процесами, що сприятимуть швидкому поверненню мігрантів із нерегульованим статусом до країн походження та належності, має бути дієва процедура ідентифікації осіб, яка б давала змогу скоротити термін перебування іноземців та осіб без громадянства в ПТШ, та процедура передачі іноземців інститутом реадмісії, де розгляд запитів про реадмісію не може перевищувати 90 діб.

З метою забезпечення національної безпеки, нейтралізації загроз у сферах міграції та громадянства Указом Президента України від 17 березня 2018 р. № 72/2018 введено в дію Рішення РНБО від 1 березня 2018 р. «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики», де передбачено посилення контролю за перебуванням іноземців на території України.

12 березня 2019 р. набула чинності Концепція боротьби з тероризмом в Україні, затверджена Указом Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019, де до основних пріоритетів зараховано посилення контролю за міграційними процесами, підвищення ефективності заходів

¹ Організація за демократію та економічний розвиток – ГУАМ. Робоча група ГУАМ із питань координації боротьби зі злочинністю. 22-ге засідання Робочої підгрупи з боротьби з торгівлею людьми і нелегальною міграцією, м Хмельницький, Україна, 22–23 жовтня 2019 р. Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького.

із протидії «нелегальній міграції», виявлення каналів переправлення через державний кордон осіб, які підозрюються у причетності до терористичної діяльності та/або перебувають у міжнародному розшуку [7].

Згідно з аналізом Єдиного звіту про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення у 2019 р., заслуговують на увагу кількість скоєння кримінальних правопорушень іноземними громадянами та їх характеристика за розділами Кримінального Кодексу України [18] (Таблиця 1).

Крім того, можна припустити, що серед мігрантів, які скоюють кримінальні правопорушення на території нашої держави, є неодноразово судимі мігранти із неврегульованим статусом, які після відбуття строку покарання в державних установах виконання покарань України, не залишають її територію. А у зв'язку з відсутністю в них документів, що посвідчують особу, та документів на перетин державного кордону на виїзд з України вони переходять на нелегальне становище, погіршують криміногенну ситуацію в державі та знову скоюють кримінальні правопорушення.

Автором була розроблена схема взаємодії органів влади в міграційній сфері із застосуванням до іноземців, які звільняються з державних установ виконання покарань, адміністративного інституту – видворення, яка була впроваджена у Хмельницькій області та мала практичний результат [9].

Таким чином, у період 2017–2019 рр. співробітниками УДМС у Хмельницькій області спільно

з правоохоронними органами було організовано заходи щодо затримання та примусового видворення за межі України 11 іноземців, неодноразово судимих, які відбували покарання на території держави за вчинення низки кримінальних злочинів, у тому числі скоєних групою осіб. Також із метою удосконалення контролю за перебуванням вказаної категорії іноземців вказана схема у 2019 р. була впроваджена в УДМС України в Житомирській області [14; 15].

Таку ж думку поділяє Ю.Б. Курилюк, який вважає, що судами під час розгляду кримінальних справ щодо злочинів, скоєних мігрантами, за які не може бути призначено покарання у виді позбавлення волі, мають ухвалюватися рішення щодо примусового видворення чи реадмісії з території держави, а також після відбуття ними покарання за вчинення кримінального злочину в Україні [8].

З метою продовження удосконалення розробленої автором схеми повернення іноземців до країни походження, які впливають на криміногенну ситуацію в країні, враховуючи Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб, а також Імплементативний протокол про порядок її реалізації, ратифікованою Законом України від 06.09.2018 р. № 2534-VIII (набрання чинності 01.02.2019 р.) було підготовлено та 26 листопада 2019 р. подано до Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області адміністративний позов щодо громадянина Молдови, раніше судимого

Таблиця 1

Кримінальні правопорушення, скоєні іноземними громадянами

Громадянство на час вчинення кримінального правопорушення				
	<i>Мігранти</i>	<i>Особи без громадянства</i>	<i>Нелегальні мігранти</i>	<i>Біженці</i>
Виявлено осіб, які вчинили кримінальні правопорушення	1503	148	61	10
<i>Кримінальні правопорушення</i>				
тяжкі та особливо тяжкі	237	17	8	3
особи, з яких судимість не знята та не погашена	18	4	2	1
<i>з них, за розділами КК України</i>				
Злочини проти життя та здоров'я особи	40	5	0	1
Злочини проти громадської безпеки	22	0	0	0
Злочини проти власності	215	15	6	1
Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення	43	2	2	1
Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів	33	3	0	0

на території України, який 28 січня 2020 р. звільняється з державної установи виконання покарань, через відбуття строку покарання (представник за довіреністю – Мартянова Р.А.) [18], де однією з вимог було: «затримати громадянина Молдови з метою забезпечення передачі його відповідно до міжнародного договору України про реадмісію». Важливою позивною вимогою було зазначено «проведення судового засідання з державною установою виконання покарань у режимі відеоконференції».

4 грудня 2019 р. вказаний позов було задоволено, а міграційну службу – зобов'язано забезпечити виконання постанови суду після відбування іноземцем строку покарання (справа № 686/31996/19) [18]. Наприкінці грудня 2019 р. УДМС України в Хмельницькій області та ДМС України було розпочато процедуру стандартної реадмісії стосовно цієї особи. Вказане рішення стало першим у практиці України, коли процедуру стандартної реадмісії розпочато на стадії відбуття іноземців покарання в державній установі покарань. 3 січня 2020 р. Бюро з міграції та притулку МВС Молдови підтвердило належність згаданого іноземця до країни Молдова та погодило його передачу до країни належності.

Вважаю за доцільне зауважити, що на стадії підготовчого етапу про передачу вказаного іноземця відповідно до міжнародного договору про реадмісію стало зрозуміло, що Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затверджена наказом МВС від 16.02.2015 р. № 158, та Імплементацийний протокол про порядок реалізації Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб містять різні строки забезпечення процедури передавання, різні акти-прийому передавання особи, в тому числі різняться інформація, яка має зазначатися в цих документах.

Підбиваючи підсумки дослідження, на підставі зробленого аналізу можна констатувати, що для організації повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або держав – членів Європейського Союзу чи інших держав та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, необхідно пришвидшити укладання двосторонніх угод про реадмісію осіб та відповідних імплементацийних протоколів, що є важливим елементом регулювання міграційних процесів та боротьби з нелегальною міграцією.

Запропонований автором механізм удосконалення міграційної політики у сфері протидії неле-

гальній міграції інститутом стандартної реадмісії осіб має теоретичне та практичне значення, що сприяє прискореному процесу ідентифікації іноземців із нерегульованим статусом та кримінальним компонентом, відсутності витрат державного бюджету на утримання іноземців в ПТПП, відповідає міжнародним стандартам та визначеним цілям Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. щодо боротьби з нелегальною міграцією та Концепції боротьби з тероризмом в Україні, щодо організаційно-практичних заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб.

Висновки. Таким чином, Урядом держави зроблено вагомий внесок в удосконалення співробітництва між Україною та Європейським Союзом щодо створення інституційного забезпечення управління міграцією. Державна міграційна політика України щодо протидії нелегальній міграції інститутом реадмісії осіб спрямована на забезпечення національної безпеки країни, вдосконалення процедури стандартної реадмісії з урахуванням європейських стандартів.

Україною на високому рівні здійснюється виконання її міжнародних зобов'язань перед ЄС у сфері реадмісії, ведеться розгляд проектів міжнародних договорів у сфері реадмісії осіб із країнами ЄС та іншими державами; сформовано нормативно-правову базу, наближену до міжнародних стандартів; визначено компетентні та уповноважені органи, які забезпечують фактичне виконання угод про реадмісію осіб.

Питання реадмісії є актуальним. Передача іноземців з України в країну належності та походження інститутом реадмісії осіб відповідає міжнародним стандартам, є дієвим та необхідним інструментом управління міграційними процесами, що сприятимуть розвитку політики повернення іноземців та осіб без громадянства до країн походження з дотримання прав людини та міграційної безпеки держав.

З метою удосконалення законодавства щодо порядку передачі іноземців з України необхідно розглянути питання щодо внесення змін до Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затвердженої наказом МВС від 16.02.2015 р. № 158, в частині забезпечення передавання осіб за процедурою стандартної реадмісії, де варто конкретизувати терміни, інформацію, яка має зазначатися, визначити перелік документів, які необхідні для забезпечення стандартної реадмісії та ін.

Отже, Україною сформовано комплекс організаційно-практичних заходів, спрямованих на забезпечення виконання угод про реадмісію осіб, які встановлюють не лише взаємні зобов'язання сторін приймати назад своїх громадян, але й терміни розгляду зазначених запитів. Однак у законодавстві є прогалини, які потребують удосконалення з метою практичного застосування виконання угод про реадмісію осіб, як

дієвого інструменту боротьби з нелегальною міграцією.

Перспективою подальших досліджень цієї проблематики є удосконалення міграційної політики щодо протидії нелегальній міграції інститутом примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі держави територіальними органами Державної міграційної служби України та Служби безпеки України.

Список літератури:

1. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: Навч. посібник / Кол. авт.; Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. С. 66–67.
2. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. 06.09.2019. *Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vikonannya-ugodi-pro-readmisiyu-osib>
3. Джужа О. Міграційні процеси та злочинність в Україні: їх взаємозв'язок / О. Джужа, А. Мозоль. *Право України*. 1998. № 7. С. 39–42
4. Драгунова Т. Просторовий аналіз міграційного процесу в м. Києві. *Статистика України*. 2004. № 1. С. 72–79
5. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Державній міграційній службі України на забезпечення виконання завдань у сферах міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів від 08.10.2019 р. № 28-7. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/28-7_2019/Zvit_28-7_2019.pdf
6. Концепції державної міграційної політики України: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
7. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019, 2019. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019>
8. Курилюк Ю.Б. Злочинність мігрантів в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск № 8. С. 317–323. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/8_2018/48.pdf
9. Мартянова Р.А. Удосконалення взаємодії органів Державної міграційної служби України з органами влади щодо забезпечення державної безпеки всередині держави. *Університетські наукові записки*. 2018. № 2. С. 220–236. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2018_2_22
10. Міграційне законодавство України: реадмісія осіб. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 236 с.
11. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ : Міжнародна організація з міграції, 2015. 100 с.
12. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
14. Рішення Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області від 18.09.2019 р. у справі № 274/5807/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84332293>
15. Рішення Корольовського районного суду м. Житомира Житомирської області від 25.07.2019 р. у справі № 296/7126/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83236134>
16. Рішення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 04.12.2019 р. у справі № 686/31996/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86462122>
17. Статистика з основної діяльності. *Державна міграційна служба України*. URL: <https://goo.gl/aa0Bik>.
18. Статистична інформація. Єдиний звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення у 2019 р. *Генеральна Прокуратура України*. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
19. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017>

20. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 р. № 687-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>

21. Ткачова Н.М. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти (розділ 2.4) / Кол. авт. за ред. Горник В.Г., Кравченко С.О. Київ : УкрСІЧ, 2018. 354 с.

22. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851

23. Угода про асоціацію між Україною (далі – «Угода»), з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 верес. 2014 р.). *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_011

24. Юртаєва К.В. Сучасні тенденції нелегальної міграції в Україні. *Фонові для злочинності явища: запобігання та протидія* : збірник тез доп. Всеукр. наук.-практ. конф., 27 квіт. 2018 р., м. Харків / МВС України, Харків, нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2018. С. 118–119.

Martianova R.A. STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE ON COMBATING ILLEGAL MIGRATION BY THE INSTITUTE OF READMISSION OF PERSONS

The article examines the state migration policy of Ukraine on combating illegal migration through the institute of readmission. The international obligations of Ukraine to the European Union in the field of migration are considered in relation to creation of institutional support for migration management. Defined entities implementing state migration policy and regulation of migration processes, including readmission. Given concept definitions are: illegal migration, readmission, accelerated readmission, standard readmission procedure.

The analysis of normative-legal acts which regulate the state management of migration processes concerning counteraction to illegal migration by the institute of readmission of persons is carried out. Considered stages of readmission negotiations, which are conducted by Ukraine with the European Union and other countries.

The legislative acts defining the procedure for implementation of international agreements on readmission of persons by the competent and authorized bodies of Ukraine and responsible for their practical implementation have been analyzed.

The problematic issues faced by the authorized bodies that ensure the implementation of the state policy in the sphere of combating illegal migration, regarding the identification of foreigners with irregular status, who dont comply the requirements for entry to Ukraine and the rules of stay in the territory of the country. Attention is drawn to the close relationship between illegal migration and criminal offenses.

It is proved that the transfer of foreigners from Ukraine to the country of citizenship through readmission meets the European standards, and is an effective tool for managing migration processes, which contributes to the development of a policy of returning foreigners and stateless persons to their countries of origin and compliance of human rights and migration security. However, in some cases readmission should be viewed as a mechanism to counteract illegal migration in Ukraine.

The conclusions drawn ways to improve migration policy in the field of counteract illegal migration by the institution of readmission of persons. The practical application of the standard readmission procedure at the stage of serving foreigners punishment in state institutions for committing a criminal offense in the territory of Ukraine is presented for the first time.

Key words: migration policy, migration processes, illegal migration, readmission, competent and authorized bodies in the field of readmission.

Відомості про авторів

Безена І.М. – кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Богущий Ю.П. – здобувач кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

Буканов Г.М. – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Бунчук М.М. – кандидат наук з державного управління, радник ректора з питань міжнародних зв'язків Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Гордієнко І.В. – студент групи ДС-20-17А магістратури державного управління Центру післядипломної освіти Донецького національного технічного університету, м. Покровськ

Горник В.Г. – доктор наук з державного управління, доцент, директор навчально-наукового Інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Костянчук О.М. – студентка Київського національного торговельно-економічного університету

Котляр Л.І. – кандидат психологічних наук, доцент, доцент Дунайського інституту Національного університету «Одеська морська академія», докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Кузьменко В.М. – аспірант кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Кучерявий В.М. – аспірант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Лукін С.Ю. – кандидат економічних наук, доцент, директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

Майло В.В. – магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування» Київського національного торговельно-економічного університету

Мартянова Р.А. – аспірат Донецького державного університету управління, начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення УДМС України в Хмельницькій області

Мірко Н.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету

Місюкевич Л.О. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Мохова Ю.Л. – кандидат наук з державного управління, доцент магістратури державного управління Центру післядипломної освіти Донецького національного технічного університету, м. Покровськ

Орлова Н.С. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету

Миколасць О.О. – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Павленко Д.Г. – здобувач кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

Рідей Н.М. – доктор педагогічних наук, професор кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

Свірюк Н.В. – магістр державного управління та адміністрування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Сьомич М.І. – доктор економічних наук, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Полтавської державної аграрної академії

Титова Н.М. – доктор педагогічних наук, завідувач кафедри теорії та методики професійної підготовки Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

Хмиров І.М. – кандидат психологічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Шойко В.А. – кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

Шпачук В.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Юрійчук Є.П. – доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 1 2020

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,12. Ум.-друк. арк. 14,65. Зам. № 0320/68.

Підписано до друку 06.03.2020. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39 95 80

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.