

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 14



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

Редакційна колегія:

Сташис Римантас – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор
Баштанник Віталій Володимирович – доктор наук з державного управління, професор
Бендаравечіне Ріта – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор
Гавкалова Наталія Леонідівна – доктор економічних наук, професор
Дзієканські Павел – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор
Жуковскіс Ян – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування
Мінакова Світлана Михайлівна – доктор економічних наук, професор
Парубчак Іван Орестович – доктор наук з державного управління, доцент
Пілелієне Ліна – доктор економіки, професор маркетингу, професор
Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, професор
Шапошников Костянтин Сергійович – доктор економічних наук, професор

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 11 від 25.11.2019 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України
з державного управління відповідно до Наказу МОН України
від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»
zareєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB № 22898-12789P від 17.07.2017 р.)

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Бойко О.П.**

ТЕРМІН «ОКРУГ» У КОНТЕКСТІ
 АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....7

Місюкевич Л.О.

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ
 У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ.....11

Яровой Т.С.

РОЛЬ ЛОБІЗМУ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ
 СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:
 БУРЕМНІ ДЕВ'ЯНОСТІ, АБО «ПЕРША ДЕСЯТИРІЧКА».....16

СЕКЦІЯ 2**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Барановський М.В.**

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....23

Безена І.М.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
 ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: РЕГІОНАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
 ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.....29

Вручко А.М.

IMPROVING PUBLIC MANAGEMENT AS ONE OF THE WAYS
 OF REFORM FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....34

Галунець Н.І., Сандул Є.С., Бичков В.А.

ФОРМУВАННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
 РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....38

Дурман М.О.

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ
 ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ.....43

Дурман О.Л.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
 ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....48

Ключевський В.І.

ПРОЯВИ УПРАВЛІНСЬКИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ
 ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....54

Коваленко О.О.

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВИКЛАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ МЕДИЦИНИ,
 ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЕКОНОМІКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
 В МЕЖАХ КРЕДИТНО-МОДУЛЬНОЇ СИСТЕМИ
 ЯК ОДИН З АСПЕКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
 ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я.....59

Леоненко Н.А.

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕЖАХ
 ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....63

Самойленко Т.Г. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	67
Хмиров І.М. ІННОВАЦІЙНА ЕКОНОМІЧНА МОДЕЛЬ УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ В УКРАЇНІ.....	72
СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Матвєєв П.М., Мосумова Айнура Кярам Кізі МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ УМОВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	76
СЕКЦІЯ 4 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Домарацький М.Б. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ОБ'ЄКТІВ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ.....	82
Козаченко Ю.П. РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....	86
Кривошей В.М. ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ.....	93
Серьогіна Н.О. ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ СКЛАДНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	98
Волотко Е.В. ВПЛИВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	103
НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....	107

CONTENTS

SECTION 1

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Boiko O.P.

THE TERM “DISTRICT” IN THE CONTEXT
OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE.....7

Misiukevych L.O.

PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS AS AN INSTRUMENT
OF CONTROL IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE.....11

Yarovoi T.S.

THE ROLE OF LOBBYING IN THE PROCESS OF FORMATION
AND DEVELOPMENT GOVERNMENT SYSTEMS IN UKRAINE:
ROARING NINETIES, OR “FIRST DECADES”.....16

SECTION 2

MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT

Baranovskyi M.V.

EVOLUTION OF FISCAL SERVICE INSTITUTIONS OF UKRAINE.....23

Bezena I.M.

DEMOCRATIZATION AND DECENTRALIZATION
OF PUBLIC AUTHORITY: REGIONAL PUBLIC POLICY
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT.....29

Brychko A.M.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ
РЕФОРМУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....34

Halunets N.I., Sandul Ye.S., Bychkov V.A.

FORMATION OF AN EFFECTIVE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS:
REGIONAL ASPECT.....38

Durman M.O.

FACTORS OF IMPACT ON THE FORMATION AND IMPLEMENTATION
OF THE STATE REGULATORY POLICY.....43

Durman O.L.

REGULATORY FRAMEWORK ENSURING
PUBLIC INVESTMENT POLICY OF UKRAINE.....48

Kliutsevskyi V.I.

MANAGEMENT RISKS IN PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE.....54

Kovalenko O.O.

INNOVATIVE APPROACHES TO TEACHING SOCIAL MEDICINE,
HEALTH CARE ORGANIZATION AND ECONOMY WITHIN
THE CREDIT-MODULE SYSTEM AS AN ASPECT OF PUBLIC
ADMINISTRATION AND PRESERVATION OF PUBLIC SPACE.....59

Leonenko N.A.

MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE PUBLICPOLICY DEVELOPMENT
OF TOURISM OF UKRAINE.....63

Samoilenko T.H. MECHANISMS FOR PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION.....	67
Khmyrov I.M. AN INNOVATIVE MODEL FOR THE INTRODUCTION OF E-LEARNING IN UKRAINE.....	72
SECTION 3	
LOCAL GOVERNMENT	
Matvieiev P.M., Mosumova Ainura Kiaram Kyzy METHODICAL APPROACH TO DETERMINING THE CONDITIONS OF EFFECTIVE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENTS.....	76
SECTION 4	
STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER	
Domaratskyi M.B. SECURE AND MORE EFFICIENT PROTECTION OF CRITICAL FACILITIES AT THE STATE LEVEL.....	82
Kozachenko Yu.P. IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL POLICY OF THE STATE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE.....	86
Kryvoshei V.M. EUROPEAN MODELS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SOCIAL ADAPTATION AND SOCIAL DEFENSE OF PARTICIPANTS OF BATTLE ACTIONS.....	93
Serohina N.O. STATE-MANAGEMENT COMPONENT OF NATIONAL SECURITY.....	98
Volotko E.V. THE IMPACT OF MASS MEDIA ON THE FORMATION OF CIVIL SERVANTS 'IMAGE.....	103
A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES	107

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕРМІН «ОКРУГ» У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ THE TERM “DISTRICT” IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

У статті досліджено проблематику визначення назви субрегіонального рівня в контексті сучасної реформи адміністративно-територіального устрою, яка наразі є дискусійною. Зазначається, що історично адміністративно-територіальний устрій у різні часи мав на меті не лише відмінні системи управління, поділ території розселення, а й різні назви одиниць адміністративно-територіального поділу: волості, воєводства, повіти, полки, сотні, курені, комітати (жупи), дистрикти, губернії, провінції, намісництва, округи, райони, області. Поняття «район» згадується в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте визначення терміна не надається. Зазначається, що адміністративно-територіальна реформа має на меті зміну не лише меж, а й повноважень органів управління на субрегіональному рівні, яким є район. Проте автор вважає дискусійною доцільність перейменування «районів» на «округи» та досліджує поняття «округ».

Автор наголошує на недоречності вживання цього поняття одночасно у значенні адміністративного округу та для визначення як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління або/та у розуміння виборчого округу. У статті також досліджено використання терміна «округ» у чинному вітчизняному законодавстві для визначення спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління (освітній округ, госпітальний округ, старостинський округ) або/та розуміння виборчого округу. Автор зауважує на тому, що введення для субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України нової назви «округ» залишається питанням дискусійним із таких підстав: поняття «округ» вже є загальноприйнятим терміном виборчого вітчизняного законодавства; «округ» є терміном спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління у вітчизняному законодавстві; зміна термінології призведе до нагальної невідкладної зміни надвеликої кількості законодавчих актів.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, район, округ, терито-

ріальна громада, субрегіональний рівень, реформа місцевого самоврядування.

The article explores the problem of defining the name of the sub-regional level in the context of the current reform of the administrative-territorial system, which is currently debatable. It is noted that historically the administrative-territorial structure at different times had not only different systems of management, division of the territory of settlement, but also different names of units of administrative-territorial division: parishes, voivodships, counties, regiments, hundreds, kurin, committees (zhupa), districts, gubernia, provinces, governorates, counties, districts ("rayon"), oblasts. The term "district" is mentioned in the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". However, a term definition is not provided. It is noted that administrative-territorial reform aims at changing not only the boundaries but also the competences of the sub-regional level, which is the district. However, the author considers it debatable to rename "districts" to "county" and explores the concept of "county". The author emphasizes the inappropriate application of this concept at the same time within the meaning of the administrative district and to define it as a special administrative-territorial unit of sectoral administration or / and in the understanding of the constituency. The article also explores the use of the term "county" in the current domestic legislation to define a special administrative-territorial unit of branch management (educational county, hospital county, starostinsky county) or / and in the understanding of the constituency. According to the results of the study, the author points out that the introduction of a new name «county» for the sub-regional level of the administrative and territorial structure of Ukraine remains a debatable issue for the following reasons: the term «county» is already a generally accepted term of electoral domestic legislation; «county» is the term of a special administrative-territorial unit of sectoral management in national legislation; a change in terminology will lead to an urgent immediate change in too many pieces of legislation.

Key words: administrative-territorial reform, district, county, territorial community, subregional level, reform of local self-government

УДК 324.353
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-1>

Бойко О.П.
к. наук з держ. упр.,
докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Визначення назви субрегіонального рівня в контексті сучасної реформи адміністративно-територіального устрою є дискусійним і потребує наукового обґрунтування відмови від терміна «район» на користь терміна «округ», презентованого серед інших пропозицій змін

до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням унормування термінології в контексті реформи адміністративно-територіального устрою присвячені роботи науковців та практиків: М. Баймуратова,

О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, А. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Концепція змін до Конституції України щодо реформування місцевого самоврядування в Україні серед іншого передбачає зміну назви субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України з терміна «район» на «округ». Така зміна термінології потребує додаткового дослідження та обґрунтування.

Мета статті. Дослідити доцільність введення терміна «округ» як назви субрегіонального рівня в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історично адміністративно-територіальний устрій у різні епохи мав не лише різні системи управління, поділу території розселення, а й різні назви одиниць адміністративно-територіального поділу: волості, воєводства, повіти, полки, сотні, курені, комітати (жупи), дистрикти, губернії, провінції, намісництва, округи, райони, області. Так, за часів Київської Русі землі-князівства поділялись на воєводства. Термін «воєводства» більш відомий у часи Речі Посполитої як вищий рівень адміністративного поділу, воєводства поділялись на повіти, а вже повіти поділялись на судові округи. У 17 столітті зміна адміністративно-територіального поділу «породила» полки, що поділялись на сотні, а ті, у свою чергу, – на курені. При цьому особливий статус мало Запорожжя: управління здійснювала Січова рада, яку очолював отаман. Територія Запорожжя поділялася на 38 куренів; на прилеглих до Січі територіях було утворено 8 паланок. У 18 сторіччі з'являється поняття «губернія»: Азовська та Київська губернії, згодом – Слобідсько-Українська губернія. А ті поділялись на провінції. У 19 столітті паралельно з терміном «губернія» застосовували термін «намісництво». У 18–19 століттях на західних територіях після поділів Польщі територіально землі поділились на короннікраї. Ті, усвою чергу, – на округи і дистрикти, пізніше – на повіти і громади. У складі Угорщини вживали назви «комітати» (жуп) з поділом на повіти. Тільки у 1922–1925 роках відбулась реформа адміністративно-територіального устрою і з'явилась назва «округ» та «район». Проте термін «округ» вживався до адміністративної одиниці регіонального, а не субрегіонального рівня. Саме в 1923 році було прийнято постанову «Про новий адміністративно-територіальний поділ України»,

згідно з якою в УСРР замість 100 повітів, що ділилися на 1989 волостей, було створено 53 округи, які ділилися на 706 районів. І лише в 1996 році нові засади сучасного адміністративно-територіального устрою України відображено в Конституції України [1].

Наразі в Україні є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, 24 області, Київ та Севастополь як міста республіканського значення із спеціальним статусом, 490 райони, 442 міста (деякі з районним поділом), 1147 селищ міського типу, 26245 сільських населених пунктів. При цьому 933 громади – це об'єднані територіальні громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ця цифра є прогресивною) [2]. Відповідно до адміністративно-територіальної реформи передбачається укрупнення адміністративних одиниць субрегіонального рівня (районів) та зменшення їх кількості (прогнозовано до 100 одиниць).

Поняття «район» згадується в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте визначення терміна не надається. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає «район» як адміністративно-територіальну одиницю [9, ст. 1]. Залишається чинним Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року, проте і він не містить визначення терміна «район».

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у 2018 році було розроблено проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». У проекті є визначення такого терміна: «Район – це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається із громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району в області» [6, ст. 8]. Оскільки зазначений проект залишається проектом, очевидно, що район як назва адміністративно-територіальної одиниці законодавчо не врегульовано.

Директоратом із питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону на виконання Плану заходів із реалізації нового етапу

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки підготовлено Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня (затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р). Під час розроблення Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви № 1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року (зі змінами, внесеними директивами № 1319/2013 від 09 грудня 2013 року та № 868/2014 від 08 серпня 2014 року). У цьому документі одиниця адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня визначається як «частина території Автономної Республіки Крим, області, яка складається з територій сільських, селищних, міських територіальних громад і є простою основою для організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад» [5].

Очевидно, що адміністративно-територіальна реформа має на меті зміну не лише меж, а й повноважень органів управління на субрегіональному рівні. Проте чи є це достатньою підставою для зміни назви? З огляду на почату дискусію перейменування «районів» на «округи» варто звернути увагу на визначення терміна самого «округ». Округ – це «1) адміністративно-територіальна одиниця в ряді держав. Бувають двох видів: адміністративний округ, національний округ; 2) спеціальна адміністративно-територіальна одиниця галузевого управління (наприклад, військовий округ як територіальне об'єднання військ, частин); 3) виборчий округ» [11].

З огляду на таке трактування варто врахувати, що практика тавтології термінів не притаманна ані вітчизняному, ані зарубіжному законодавству: назва «округ» не повинна вживатись одночасно у значенні адміністративного округу (саме така концепція обговорюється наразі) та для визначення як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління або/та у розуміння виборчого округу.

Варто зауважити, що у вітчизняному законодавстві є визначення округу як спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління.

Госпітальним округом називається «функціональне об'єднання закладів охорони здо-

ров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території» відповідно до Порядку створення госпітальних округів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України [8, ст. 1].

Освітній округ – це «сукупність (мережа) закладів освіти та їх філій, у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту (далі – суб'єкти округу), що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території», відповідно до Положення про освітній округ та опорний заклад освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 532 [7, ст. 2].

Варто акцентувати увагу на тому, що термін «округ» у вітчизняному законодавстві вже вживається і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» [9, ст. 1].

У виборчому законодавстві є усталеним термін «виборчий округ» як територіальна виборча одиниця для проведення різних видів виборів.

Варто зазначити, що експертне середовище висловило застереження щодо назви «округ» для субрегіонального рівня, а саме: «Назва нової адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня – округ – невдала через поширене вживання цього терміна як родового поняття різноманітних територіальних утворень – військовий округ, госпітальний округ, освітній округ, прокурорський округ, виборчий округ... Це призводитиме до плутанини у вживанні всіх згаданих термінів. Труднощів можна легко уникнути, назвавши цю адміністративно-територіальну одиницю властивою їй історичною назвою – повіт. Це відповідало б традиціям як Східної, так і Західної України. За результатами обговорення на круглих столах у більшості областей України термін «повіт» був підтриманий як основний варіант. Іншим історичним варіантом назви адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня може бути «округа» [3].

Таким чином, уведення для субрегіонального рівня адміністративно-територіаль-

ного устрою України терміна «округ» замість «регіон» є питанням дискусійним. При цьому термін «округ» не є однозначно прийнятним як назва субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою з таких підстав:

«Округ» вже є загальноприйнятним терміном виборчого вітчизняного законодавства.

«Округ» є терміном спеціальної адміністративно-територіальної одиниці галузевого управління у вітчизняному законодавстві.

Зміна термінології призведе до нагальної невідкладної зміни надвеликої кількості законодавчих актів.

Висновки. З огляду на активну дискусію щодо реформи адміністративно-територіального устрою України є актуальним питання термінології.

Анонсована зміна назви субрегіонального рівня з «району» на «округ» є дискусійною і не є обґрунтованою. Адже зміна меж (укрупнення) самого субрегіонального рівня не є підставою до зміни його назви. Оскільки наразі відсутнє правове визначення поняття «район», не є коректним посилатися на обґрунтованість зміни цієї назви і з підстав корекції повноважень органів управління на субрегіональному рівні. Посилання на відновлення історичної назви субрегіонального рівня також є недостатньо виваженими, адже історія змін адміністративно-територіального устрою України свідчить про використання доволі широкого спектру термінології. Утім, сама назва субрегіонального рівня – питання консенсусу. За умови прийняття політичного рішення зміни терміна «район» на «округ» важливо здійснити такі кроки:

Визначити понятійно-категорійний апарат адміністративно-територіального устрою України, в тому числі терміна «округ».

Внести зміни до Конституції України в тому числі в частині понятійно-категорійного апарату (а це близько двох десятків правок до тексту Основного Закону лише щодо заміни слова «район» на «округ»).

Внести зміни до сотні законів та тисячі підзаконних актів лише для зміни понятійно-категорійного апарату.

Замінити термін «округ» як спеціальну адміністративно-територіальну одиницю галузевого управління (як то «освітній округ», «госпітальний округ», «старостинський округ», «виборчий округ»).

Питання уніфікації адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації є актуальним, важливим процесом. Проте зміна назв не є ключовим питанням реформи. І тим

більше не повинна ускладнювати як сам процес реформи, так і усталену нормативно-правову та понятійно-категорійну бази державного управління та місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій українських земель. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / за ред. В. А. Смолій. Київ: «Наукова думка», 2003. 688 с. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Administratyvny_podil.

2. Довідник адміністративно-територіального устрою України. Геопортал адміністративно-територіального устрою України. URL : <http://atu.gki.com.ua/ua/ustriydo2015> (дата звернення: 05.12.2019).

3. Коліушко І. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». URL : <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20874039-zauvageennya-ta-propozitsiyi-do-proektu-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-schodo-detsentralizatsiyi-vladi>.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.

5. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL : http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Metod.recom_rayon_.pdf (дата звернення: 05.12.2019).

6. Про засади адміністративно-територіального устрою: проект закону України : проект закону України від 22.02.2018 № 8051 / Верховна Рада України. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 05.12.2019).

7. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 532. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF> (дата звернення: 05.12.2019).

8. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249582611> (дата звернення: 05.12.2019).

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.12.2019).

10. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні URL : http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_3/02.htm (дата звернення: 05.12.2019).

11. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] Т. 4 : Н-П. / за ред. Ю. Шемшученка. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. 720 с.

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

PUBLIC ADMINISTRATIVE DECISIONS AS AN INSTRUMENT OF CONTROL IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню поняття державно-управлінських рішень як інструменту державного управління. В теорії та історії державного управління вагоме значення має своєчасно прийняте відповідне управлінське рішення. У статті досліджено відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади, розглянуто взаємозв'язок між державними органами, що здійснюють владні повноваження через прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Наведено визначення понять «державне управління», «управлінське рішення».

Державно-управлінське рішення у будь-якій сфері суспільного життя передбачає розробку концепції щодо вивчення питання, що підлягає вирішенню, прийняттю відповідного рішення та контролю за його виконанням. Саме своєчасно прийняте відповідне правильне управлінське рішення стає ключовим інструментом вирішення економічних та соціальних проблем суспільства.

Одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики є вивчення практики досліджень феноменології «управлінського рішення», проблематика якого різноманітна та неординарна. Звернуто увагу на те, що за останні двадцять років досягнуто помітний прогрес у розвитку теорії рішень, який дозволяє значно зблизити прескриптивні та дескриптивні теорії.

Наукова стаття розкриває важливість державно-управлінських рішень загалом та в регулюванні фінансової сфери зокрема. В умовах нестабільної та кризової ринкової економіки питання ефективних управлінських рішень та контролю за їх виконанням почали всебічно вивчатись та досліджуватись. Нині розробляються більш ефективні механізми та інструменти прийняття рішень та відповідного контролю за їх виконанням. У статті проаналізовані останні дослідження вітчизняних та зарубіжних авторів з проблематики державного управління. Здійснено також порівняльний аналіз визначених понять.

У статті проведено аналіз державно-управлінських рішень як інструменту контролю у фінансовій сфері в Україні, а також зроблено висновок щодо важливості ефективного державного управління та якісних державно-управлінських рішень. Однак є необхідність постійного вдосконалення та підвищення ефективності державного управління через призму прийнятих державно-управлінських рішень задля продовження вже розпочатих реформ у нашому суспільстві. У статті пропонуються рекомендації з удосконалення законодавства України щодо підвищення ефективності державного управління з точки зору запровадження та реалізації правильних управлінських рішень. **Ключові слова:** державне управління, управлінське рішення, процес управління, управ-

лінський контроль за виконанням рішень, управлінське рішення у фінансовій сфері.

The article is devoted to the study of concept of public administrative decisions as a tool of public administration. In the theory and history of public administration, a promptly taken appropriate administrative decision has a significant value. The article explores the relations in the sphere of executive bodies activity. The relationship between the state bodies executing their powers through the adoption of relevant state administrative decisions is reviewed. The definitions of "public administration" and "managerial decision" concepts are given.

The public administrative decision in any field of public life involves the concept development regarding the study of issue to be resolved, making the appropriate decision and control over its implementation. It is the promptly taken decision that becomes a key tool for solving the economic and social problems of society.

One of the priority tasks of modern state policy is a study of research practice of "managerial decision" phenomenology, the problematics of which is diverse and extraordinary. The attention is drawn to the fact that remarkable progress has been made in the development of decision theory over the past twenty years, which makes it possible to bring the prescriptive and descriptive theories closer together.

The scientific paper reveals the importance of public administrative decisions in general and, in particular, in the financial sphere regulation for the recent years. In an unstable and declining market economy, the issue of effective administrative decisions and control over their implementation began to be thoroughly studied and investigated. Nowadays more efficient mechanisms and instruments for its adoption and appropriate control of its implementation are developed. The article analyzes recent studies of national and foreign authors related to public administration issues. A comparative analysis of certain concepts is also carried out.

The article analyzes the state administrative decisions as a tool of control in the financial sphere of Ukraine. Also the conclusion is made regarding the importance of effective public administration and high-quality state administrative decisions. However, there is a need to constantly improve and increase the efficiency of public administration through the prism of public administration decisions to continue the reforms already underway in our society.

The article provides recommendations for improving the legislation of Ukraine related to raising the efficiency of public administration in terms of implementing the proper administrative decisions.

Key words: public administration, administrative decisions, management process, managerial control over the execution of decisions, managerial decisions in the financial sphere.

УДК 328:1
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-2>

Місюкевич Л.О.

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Управлінське рішення загалом та управлінське рішення в державному управлінні зокрема прийнято вважати актом соціального управління, який відбувається в конкретний момент суспільного розвитку і за певних соціальних умов та являється певним проектом соціальних змін з урахуванням об'єктивних законів розвитку системи, яка управляється.

Загалом державне управління має своєю сутністю управління процесами, які відбуваються в державі. Кожен управлінський процес передбачає прийняття державно-управлінського рішення. Зміст управлінського рішення як форми прояву волі суб'єкта управління по відношенню до об'єкту, яким він управляє, уособлюється у виявленні та забезпеченні задоволення суттєвих потреб та інтересів учасників процесу управління на ґрунті вибору з певної множини можливих варіантів їх поведінки такого, який більш за все відповідав би конкретній ситуації і цілям функціонування системи, яка управляється на даному етапі розвитку держави [4, с. 160].

Дослідження процесу прийняття державницько-управлінських рішень потребує вивчення усіх складників його структури, їх функцій та напрямів взаємодії із зовнішнім середовищем. Як відмічає О. Дегтяр, державно-управлінські рішення стають ланкою безпосередньої взаємодії органів публічної влади та суспільства. Складність і багатовекторність такої взаємодії вимагає застосування у процесі прийняття державно-управлінських рішень інформаційноємких та адаптивних аналітичних систем [6, с. 412].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сутність державного управління та управлінських рішень досліджувалась у наукових працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Я. Берсуцького, А. Васильєва [1, с. 344].

У своїх роботах ці науковці здійснювали спроби з'ясувати зміст процедури прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління. Значний інтерес з боку дослідників Б. Лазарєва, О. Ларічева, Б. Литвака, С. Романюка, В. Судакова та інших викликає можливість упорядкувати механізми реалізації управлінських рішень у публічній сфері, вдосконалити системи їх інформаційно-аналітичного забезпечення, з'ясувати об'єктивні передумови та методологічні засади прийняття оптимальних управлінських рішень у сфері державного управління.

Мета статті. Досліджуючи чинне законодавство, наукові доробки, узагальнюючи

вітчизняний та зарубіжний досвід, необхідно виявити стан закономірності, тенденції та механізми державного управління з точки зору прийняття управлінських рішень.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На підставі проведеного аналізу чинного вітчизняного законодавства та крізь призму наукових праць зроблено спробу комплексно дослідити державне управління, механізми державного управління та роль державно-управлінських рішень як інструменту управлінського контролю в Україні. В статті також частково приділено увагу нормативно-правовій базі, яка є підставою для прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Аналіз технологій прийняття державно-управлінських рішень дозволяє отримати уявлення щодо їх еволюції, яка визначається такими тенденціями: зростанням складності прийняття рішень, збільшенням кількості критеріїв для оцінки альтернатив у діях та врахуванням їх взаємозалежності, зменшенням часу отримання інформації, підвищенням точності даних.

Можна вважати, що управлінські рішення є основою процесу державного управління. Управлінське рішення – результат вибору суб'єктом управління способу дій, спрямованих на вирішення поставленого завдання в наявній чи спроектованій ситуації.

Управлінське рішення походить від первинного поняття «рішення». Рішення лише тоді принесе користь, коли буде націлене на ефективне використання ресурсів організації і може бути нею реалізоване. Воно повинно прийматись особою, що має відповідні повноваження, і відповідати чинному законодавству. Прийняте рішення слід формулювати стисло та чітко для його однозначного розуміння. Своєчасно прийняте науково обґрунтоване рішення стимулює розвиток організації. Рішення слабке, прийняте передчасно або із запізненням, знижує результативність праці колективу та окремих виконавців.

Під час реалізації процесів прийняття державно-управлінських рішень виникають дві перспективні різноспрямовані тенденції:

– частина процесів реалізується шляхом використання змінних, які відображають особливості поведінки державних службовців у процесі прийняття рішень (наприклад, методи, які застосовують коефіцієнти оптимізму/песимізму в «теорії ігор»);

– процеси, що реалізуються за допомогою формалізації інтелектуальних операцій або врахування принципів особливостей виконання їх людиною. Така тенденція проявляється в методах вербального аналізу рішень.

В. Горбатенко наголошує, що управлінські рішення є центральним складником сфери державного управління. На механізм прийняття управлінських рішень впливає їх зв'язок із соціально-політичною, економічною, правовою, ідеологічною та іншими сторонами функціонування суспільства і держави [5, с. 152]

Підготовка та прийняття управлінського рішення є не тільки органічною частиною процесу управління, а й головним етапом циклу управління. Тому, якщо сутність управління розглядати як цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт, яким управляють, то під сутністю управлінського рішення слід розуміти обґрунтування й формування змісту цього впливу.

Управлінське рішення – це, власне, відповіді на запитання, в які строки, з витратою яких зусиль і коштів, в якому порядку, за якого розподілу обов'язків, прав і відповідальності, за якої організації контролю, з якими результатами має здійснюватися управлінський вплив.

Характеристика сутності управлінського рішення дає можливість повніше уявити собі його роль і місце в процесі управління не тільки в масштабі окремого виробничого об'єкта, а й на вищих рівнях – на рівні регіону, галузі та країни загалом. Значення науково обґрунтованих управлінських рішень як засобу, що забезпечує ефективне функціонування й розвиток виробничих об'єктів, досягнення поточних і перспективних цілей на всіх рівнях управління, важко переоцінити.

Управлінські рішення дають змогу контролю за виконанням відповідних програм та завдань. Ефективне управлінське рішення є запорукою якісного їх виконання, а іноді й запорукою правомірності використання державних коштів. Будь-яке державно-управлінське рішення потребує достовірної та повноцінної інформації, на підставі якої воно приймається.

Управлінські рішення бувають технічними та управлінськими. Іноді складно провести межу між ними. Так, вибір альтернативи може диктуватись саме технічними факторами і не містить впливу соціального середовища. Відповідно, в такому разі йдеться про технічні рішення. Але в багатьох випадках застосовуються політичні, соціальні та інші впливи на певні процеси, що потребує керованого прийняття рішення. Тут йдеться про застосування управлінського рішення.

Особливістю управлінських рішень є їх соціальний характер. Це можна відзначити в діяльності органів державної влади, які функціонують за певним набором правил та закономірностей. Такі правила формуються з урахуванням специфіки організації та системи

її управління. Прийняття ефективних рішень передбачає глибоке розуміння їх особливостей, що пов'язані з предметом рішення, масштабом, умовами їх прийняття, які перетинаються з умовами та факторами функціонування органів державної влади [3, с. 81–94].

Враховуючи характер впливу управлінських рішень на ситуацію в державі, А. Пужаєв розробив класифікацію, де за ознакою дії визначається тип рішення. Дослідником виокремлено наступні типи рішення: за вагомістю (стратегічні, оперативні, тактичні); за рівнем централізації (централізовані, децентралізовані); за рівнем застосування (вищий, середній, низький); за ознакою функціональності (цільові, планові, організаційні, мотиваційні, облікові, контрольні, регулюючі, технологічні); за видом галузі функціонування (з основної діяльності, з персоналу, фінансові, економічні, політичні, адміністративні, щодо забезпечення діяльності); за структурою (добре структуровані, слабо структуровані, неструктуровані); за визначеністю (повна визначеність, неповна визначеність, повна невизначеність, ризик); за обґрунтованістю (інтуїтивні, засновані на судженнях, раціональні, аналітичні, логічні, імпульсивні, інертні); за критеріальністю (багатокритеріальні, однокритеріальні); за сферою застосування (загальні, ситуативні); за напрямом впливу (зовнішні, внутрішні); за масштабом (широкомасштабні, локальні, експериментальні); за новизною (інноваційні, формальні); за складністю (складні, прості); за глибиною (багаторівневі, однорівневі); за частотою (постійні, періодичні, випадкові); за особливостями застосування (програмовані, непрограмовані); за тривалістю використання (довготермінові, середньотермінові, короткотермінові); за кількістю учасників (колегіальні, колективні, групові, одноосібні); за відповідністю до засобу реалізації (письмові, усні, е-рішення); за наслідками (позитивні, нейтральні, негативні).

У державно-інформаційному просторі відокремлюють джерела, що містять управлінську інформацію, яка допомагає на формальних засадах здійснювати управлінське рішення: законодавчі та нормативні акти, звернення громадян, розпорядження центральних та місцевих органів публічного управління, обмеження, що виявляються в процесах державного або громадського контролю, антикризові рекомендації та регуляторні документи.

Головним і необхідним елементом під час розробки будь-якого управлінського рішення є прогнозування всіх можливих результатів, що своєю чергою вимагає більш якісної та розширеної інформації для прийняття якіс-

ного та результативного рішення. В сучасних реаліях прийняття управлінських рішень використовується експертний прогноз з використанням двох типів методів:

- диференційного – це оцінка якостей окремих складників прогнозу;
- інтегрального – це загальна оцінка якості на основі оцінки якості прогнозу за окремими категоріями та критеріями інформації.

Найбільш оптимальні управлінські рішення – це кращі рішення, які враховують всю наявну інформацію, всі ризики та передбачають можливі результати. На жаль, на практиці здебільшого сучасні керівники приймають рішення за принципом обмеженої раціональності, а не оптимальності.

Будь-який процес управління, в тому числі й управлінське рішення, починається з функції планування, що передбачає розробку цілей та визначення завдань, планів, програмування, а також функцію проектування з прив'язкою наявних ресурсів та інструментів до завдань, планів і програм.

Прийняття будь-якого управлінського рішення в процесі управління спрямоване на забезпечення досягнення визначених цілей. Визначення цілей є найважливішим етапом у процесі управління. Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає практичне виконання програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурними підрозділами та персоналом, а згодом і початок їх реалізації.

Далі йде функція мотивації під час прийняття управлінського рішення. Вона спрямована на підвищення ефективності процесу управління шляхом стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а також урахування найкращим чином розумових можливостей працівників.

Однією з найбільш важливих функцій під час прийняття управлінських рішень є функція контролю. Саме вона завершує процес управління. Функція контролю в управлінському процесі може мати кілька форм:

- адміністративну форму – перевірка строків виконання планів і завдань;
- фінансову – передбачає відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері;
- функціональну – перевірка повноти та якості виконання планів і завдань.

Важливе місце управлінське рішення займає у фінансовій сфері, оскільки воно є інструментом ефективного державного управління. Значну роль у прийнятті управлінських рішень у цій сфері виконує безпосередньо парламент

і, зокрема, реалізація його контрольної функції по відношенню до обігу бюджетних коштів у державі. Реалізація управлінського рішення у фінансовій сфері щодо реалізації парламентського контролю має формально-визначені ознаки. Це закріплено на законодавчому рівні.

Однак тут наявний ряд проблем. Так, сьогодні в Україні відсутній рамковий закон про якісний управлінський контроль, який би визначав базову структуру, суб'єктів та об'єкти контролю й повністю охоплював контроль у фінансово-господарській діяльності держави.

На цей час основним документом, що регулює порядок проведення державного фінансового контролю в Україні, є лише Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. №2939-XII, яким визначено правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [8].

Норми цього документу є недосконалими, а також такими, що потребують значного поліпшення та доопрацювання. Відповідно, це спонукає до того, що часто управлінські рішення, прийняті на підставі зазначеного закону, є також недосконалими та неефективними.

Також слід зазначити, що державна здійснює своєрідний фінансовий контроль через уповноважені державні органи і завдяки Закону України «Про Державний бюджет на поточний рік». Саме в ньому закладаються першочергові заходи контролю, визначаються суми витрат, суб'єкти отримання коштів та об'єкти, на які мають витратитися фінанси країни. Також рядом підзаконних нормативно-правових актів визначені методи та інструменти таких витрат. Також однією з таких форм контролю за виконанням управлінських рішень у фінансовій сфері є платформа системи «Прозоро», через яку здійснюється закупівля товарів та послуг за державні кошти. На жаль, це лише невелика краплина в морі необхідних ефективних законодавчих актів, які необхідно прийняти новоствореному парламенту для економічного розвитку нашої держави.

На цей час в Україні відсутні ефективні спеціалізовані закони у сфері державного управління, управлінських рішень та управлінського контролю. Основними проблемами залишаються такі:

- відсутність спеціалізованого законодавства;
- відсутність чіткої системи органів державного управлінського контролю у фінансовій сфері та механізмів їх взаємодії;
- нерегульованість питання щодо організації державного фінансового контролю у бюджетній сфері.

Наразі для ефективного державного управління та якісних управлінських рішень необхідно, по-перше, чітко визначити органи контролю та законодавчо закріпити їх задачі, права, сферу дії, по-друге, обґрунтувати порядок їх взаємодії під час виконання програм та нормативно-законодавчої бази, що своєю чергою допоможе удосконалити систему управлінського контролю загалом.

Ефективне управлінське рішення є результатом відданого, позитивного, а головне, відповідального ставлення до справи. Чинник участі людини в процесі управління, зокрема під час прийняття рішень, завжди супроводжується ступенем імовірності, а відповідно, й рівнем ризику щодо вирішення актуальних проблем для досягнення визначених цілей будь-якої організації.

Управлінські рішення спрямовують, мобілізують, узгоджують, координують, а також стимулюють дії державних органів та персоналу організацій, які належать до сфери їх управління. За кожним управлінським рішенням стоять конституційні права, інтереси, потреби та долі громадян країни.

Досліджуючи ефективність та своєчасність державно-управлінських рішень можна дійти висновку, що вони на цей час є неефективними та малорезультативними. Наша країна рухається шляхом економічних реформ, впровадження нових програм, міжнародних стандартів та боротьби з корупцією.

Результат цих реформ має низьку ефективність, адже державно-управлінські рішення, які схвалюються для реалізації цих реформ, є неефективними та приймаються із запізненням. Наявний також низький рівень контролю за виконанням управлінських рішень та законів, особливо в сфері боротьби з корупцією. Тобто теперішній рівень корупції в країні підриває довіру як до керівництва держави, так і до прийнятих її органами управлінських рішень. Відсутній результат контролю, тобто настання відповідальності за невиконання управлінських рішень та чинного законодавства.

Кожне управлінське рішення повинно стати результатом розумової праці, політичної свідомості та волі керівників, на яких покладається відповідальність прийняття таких рішень. Управлінські рішення стають важливим критерієм і показником їхніх керівних здібностей, професіоналізму та компетентності.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

На нашу думку, саме розробка нових ефективних законопроектів та закріплення в них нових вимог до управлінських рішень на законодав-

чому рівні призведе до позитивного розвитку економіки України.

Державне управління через прийняті управлінські рішення потребує подальшого дослідження з огляду на позитивні результати та досвід з часів отримання країною незалежності. Реформування системи державного управління через призму ефективних управлінських рішень дозволило б державі більш ефективно розвиватися, підняти рівень економіки, підвищити виробництво тощо.

Нашій країні потрібні не лише нові законопроекти, але й нові підходи в розумінні важливості та ефективності державно-управлінських рішень. Кожен громадянин та службовець повинні зрозуміти та усвідомити, що саме від їх рішення залежить подальший розвиток нашої країни. Саме тому ці рішення повинні бути правомірними, ефективними, своєчасними, результативними, а головне – відповідальними.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посібник. В. Д. Бакуменко. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.02 Конституційне право. Харків. 2004. 20 с.
3. Воронов О.І. Управлінські рішення в процесі стратегічного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 17. С. 81–94. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-17.pdf>.
4. Васильев А.С. Подготовка и принятие управленческих решений: организационно-правовые проблемы. Одесса. АО БАХВА. 1997. 160 с.
5. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування : навч. посібник. Київ. МАУП. 2005. 152с.
6. Дегтяр О.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади / Теорія і практика державного управління : зб. наук. пр. Харків. ХарPI НАДУ «Магістр». 2013. 412с.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: від 26.01.1993 р. №2939-XII. Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-13>.
9. Конституція України: офіц. текст. Київ : КМ. 2013. 96 с.
10. Олейников Д.П. Определение тенденций развития методов принятия решений. Д.П. Олейников, Л.Н. Бутенко, С.П. Олейников. *Фундаментальные исследования*. 2013. № 1–3. С. 727–730.

РОЛЬ ЛОБІЗМУ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: БУРЕМНІ ДЕВ'ЯНОСТІ, АБО «ПЕРША ДЕСЯТИРІЧКА»

THE ROLE OF LOBBYING IN THE PROCESS OF FORMATION AND DEVELOPMENT GOVERNMENT SYSTEMS IN UKRAINE: ROARING NINETIES, OR "FIRST DECADES"

Статтю присвячено дослідженню лобізму в процесах становлення системи державного управління в Україні, що відбувалися в 90-ті роки ХХ століття. Ретельно досліджуючи події, що тривали з 1991 по 2000 рік, автор аналізує процеси формування органів влади молодій незалежній Україні, перерозподілу ресурсів у економічній сфері та важелів впливу у політичній сфері.

У цей час відбувається реформа органів державної влади, формування внутрішнього законодавства, визначення внутрішніх та зовнішньополітичних орієнтирів, перерозподіл ресурсів в економічній сфері та важелів впливу в державно-управлінській та політичній сферах. В той період мали місце активні лобістські процеси, подробиці яких, однак, лишаються за межами офіційних історичних хронік.

Перші 10 років незалежності України характеризуються зменшенням виробництва, збіднінням населення та спробами перетворення командно-адміністративної моделі економіки на ринкову модель.

У дослідженні розглядається обмеження влади Комуністичної партії, приход до влади першого президента України Леоніда Кравчука, другого Президента України Леоніда Кучми та активний початок політичної діяльності третього Президента України Віктора Ющенка. Автор намагається окреслити причини певних політичних процесів та вказати на передумови подій, які відбулися в майбутньому.

За період дослідження Україна здійснила кілька разів перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління і навпаки, що супроводжувалося політичними міжусобицями та відповідними змінами в законодавстві.

Особлива увага приділяється процесам, які можуть бути пов'язані з впливом лобістських груп, зокрема, приватизацією, перерозподілом повноважень гілок влади, прийняттям певних законодавчих актів. Була зроблена спроба відстежити зацікавлені сторони, які, можливо, виступали суб'єктами лобіювання або в інтересах яких такі суб'єкти діяли. Зважаючи на відсутність в Україні юридичного інституту лобіювання та пошуку більшості лобістських заходів у тіні, про реальні фактори впливу, які змінювали державну адміністрацію в той час, мало що відомо. Тому автор намагається бути неупередженим у своїх судженнях та обережним у своїх припущеннях.

Ключові слова: лобізм, лобіювання, нормативно-правове регулювання, представни-

цтво інтересів, державне управління, історія державного управління.

The article is devoted to the study of the role of lobbying in the processes of formation of the system of public administration in Ukraine, which took place in the 90s of the XX century. Thoroughly examining the events that went on from 1991 to 2000, the author analyzes the processes of formation of the authorities of a young independent Ukraine. At this time there is a reform of state authorities, the formation of domestic legislation, the definition of internal and foreign policy orientations, the redistribution of resources in the economic sphere and levers of influence in the governmental and political spheres. During this period, active lobbying processes took place, the details of which, however, remain outside of the official historical chronicles.

The first 10 years of Ukraine's independence are characterized by declining production, impoverishment of the population and attempts to transform the command-administrative model of the economy into a market model.

The study examines the restriction of power of the Communist Party, the coming to power of the first President of Ukraine, Leonid Kravchuk, the second President of Ukraine, Leonid Kuchma, and the active start of political activity of the third President of Ukraine, Viktor Yushchenko. The author tries to outline the causes of certain political processes and to point out the prerequisites of the events that have happened in the future.

During the study period, Ukraine made several times of transition from parliamentary-presidential to presidential-parliamentary form of government and vice versa, which was accompanied by political strife and corresponding changes in legislation.

Particular attention is paid to the processes that are likely to be related to the influence of lobby groups – privatization, redistribution of powers of branches of power, adoption of certain legislative acts. An attempt was made to track down interested parties who may have acted as lobbying entities, or in whose interests such entities were acting. Given the lack of a legal institute in Ukraine for lobbying and finding the majority of lobbying activities in the shadows, little is known about the real factors of influence that were changing public administration in Ukraine at that time. Therefore, the author tries to be impartial in his judgments and cautious in his assumptions.

Key words: lobbyism, lobbying, legal regulation, representation of interests, public administration, history of government.

УДК 35.088.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-3>

Яровой Т.С.

к. держ. упр., доцент,
доцент кафедри публічного
адміністрування
Міжрегіональна Академія управління
персоналом

Постановка проблеми в загальному вигляді. Здобувши 24 серпня 1991 року свою незалежність, наша держава потребувала формування дієвої системи державного

управління. Водночас вся повнота влади на той момент належала Верховній Раді України та її Президії. За кілька років відбулося розмежування гілок влади, було обрано Президента

України, почалося формування національного законодавства. Однак все ще сильним залишався вплив діячів комуністичної партії та інших лівих політичних сил. Тимчасове припинення діяльності Комуністичної партії України всього лише перемістило політичну боротьбу в кулуари Верховної Ради та стіни районних і обласних рад, які згодом отримали всю повноту виконавчої влади на місцях. В той же час у стінах Верховної Ради, Кабінету Міністрів, а згодом і Адміністрації Президента України розгорталася протистояння між колишньою партійною номенклатурою на чолі з Леонідом Кравчуком та лобістами від промисловості, очолюваними «червоним директором» Леонідом Кучмою.

Буремні 90-ті роки, окрім означених політичних процесів, характеризувалися стрімким падінням основних економічних показників, що не могло не позначитися на рівні життя та політичній активності громадян.

Сучасний стан системи державного управління в Україні значною мірою зумовлений особливостями процесу її формування та тими історичними, політичними, соціальними умовами, в яких відбувався цей процес, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

Метою статті є дослідження становлення системи державного управління крізь призму впливу лобізму на цей процес.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Дослідженню ролі лобізму, а також становленню вітчизняної системи державного управління присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання О. Гросфельд, О. Дягілева, А. Євгенієвої, Р. Мацкевича, М. Недюхи, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфірович, Є. Романенка, В. Сумської, Є. Тихомірової, В. Федоренка та інших дослідників. Однак зазначені автори не охопили своєю увагою роль лобістів у перерозподілі політичного впливу та реформуванні державного управління в 90-ті роки ХХ століття, що ми й спробуємо надолужити.

Виклад основного матеріалу. Формування системи державного управління в Україні бере свій початок з Акту проголошення незалежності України 1991 року [1], який не лише символізував собою геополітичні зміни, фіксує розпад СРСР, але й став наріжним каменем для подальших змін у системі державної влади. Того року перед нашою державою відразу постало завдання вибору оптимальної системи організації влади у принципово нових історико-політичних умовах.

Головним запитом пошуку було питання організації влади по горизонталі, виконавчій

вертикалі та стосовно її територіального аспекту. Було внесено ряд змін і доповнень до чинної Конституції, за якими розмежовано повноваження між Президентом і Верховною Радою. Саме тоді було започатковано поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Другим важливим моментом став Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» [2], який став поштовхом до колосальних змін у суспільно-політичному житті України. Відсторонення від влади десятків тисяч працівників комуністичного партійного апарату призвело до перерозподілу влади на місцях, формування своєрідного протистояння райвиконкомів та районних рад, що мало велику кількість як позитивних, так і негативних наслідків. З одного боку, з огляду на те, що практично всюди колишні перші секретарі райкомів КПУ зайняли посади голів виконкомів, вони отримували одноосібну владу, а з іншого – сам факт припинення діяльності КПУ стимулював їх зайняти більш лояльні до національної ідеї позиції, що завадило їм повною мірою саботувати процес побудови української державності. На вищому ж державному рівні цей Указ дозволив заблокувати прокомуністичні реакційні сили, що унеможливило реалізацію ідеї «реставрації СРСР в окремо взятій Україні». Зрештою, цьому сприяли і політичні настрої більшості пересічних українців, які вірили в ідею незалежності.

Безумовно, в той період мали місце активні лобістські процеси, подробиці яких, однак, лишаються за межами офіційних історичних хронік. Дозволимо собі припустити, що скоріше за все тогочасні члени Президії Верховної Ради України опікувалися не стільки надіями народних мас, скільки збереженням влади у власних руках, шляхом усунення конкурентів (колишніх побратимів по ЦК КПУ). Доволі красномовним фактом в цьому контексті можна вважати подальше обрання Президентом України саме Леоніда Кравчука, Голови Верховної Ради України, чий підпис стояв під згаданим Указом.

Розпад СРСР та перерозподіл владних повноважень між Верховною Радою України і новообраним президентом, однак, не настільки кардинально ослабив вплив наявних з часів СРСР груп впливу, як це може здаватися. Як ми зазначали в публікаціях, присвячених історії формування інституту лобізму, зокрема її радянському періоду, в останні десятиліття існування СРСР окрім галузевого існував і регіональний лобізм, де ключовими традиційно вважалися інтереси

Москви і Ленінграду. Значення інших областей визначалося наявністю пріоритетних підприємств, їх питомою вагою в економіці країни. Так, наприклад, Харківська область мала пріоритетне значення завдяки зв'язкам з лобістськими структурами ВПК і важкої промисловості [3, с. 111]. Не надто відставали Дніпропетровська область, де було сконцентровано велику кількість підприємств важкого машинобудування загалом і ракетобудування зокрема, Донецька область, що була одним з головних центрів чорної металургії та головним паливно-енергетичним центром України. І якщо в 80-ті роки інтереси регіону, колгоспу, заводу, шахти, комбінату тощо відстоювали в Держплані депутати Верховних Рад СРСР і республік [4, с. 164], то на світанку незалежності України в радах всіх рівнів засідали ті ж депутати, обрані ще в УРСР, і саме вони приймали перші закони незалежної держави. Здебільшого ж продовжували діяти радянські закони, що породжувало безліч суперечностей і поглиблювало комплексну кризу.

Групи впливу, що просували регіональні інтереси промислових областей та галузеві інтереси промисловості, проявляли себе не лише за рахунок депутатів усіх рівнів, які були працівниками провідних заводів, фабрик, шахт. В останні роки існування радянської системи набув поширення феномен так званих «червоних директорів». Керівники потужних промислових підприємств, які мали знайомства у «найвищих кабінетах» і які вміли вирішувати практично будь-які питання, у період «перебудови» та часткового переходу на ринкові відносини отримали нові можливості. На тлі скорочення доходів у одних підприємств інші змогли диверсифікувати виробництво, оперативно перейшовши на більш рентабельну продукцію, або ж займали унікальні економічні ніші (в тому числі як монополісти), що дозволило їх керівництву наростити свою політичну вагу і в деяких випадках диктувати умови не лише міському та обласному керівництву, а й чільникам держави.

Та найбільш яскраво «червоні директори» проявили себе дещо пізніше, коли хвиля «романтичного періоду» державного управління 1991–1992 років, що мала місце на фоні ейфорії від керівництва новоствореною державою, пішла на спад, а на зміну їй прийшли проблеми у всіх галузях господарства, що загрожували вилитися у галопуючу інфляцію, безробіття, затримки виплат заробітної плати та пенсій. За 1991 рік ціни виросли на 290%. У 1992 р. до обігу були введені купони, темп інфляції перейшов за межі 2 000%. [5]. У таких умовах не могло бути й мови про економічний

розвиток. Згорталось промислове виробництво, натомість бурхливо розвивалася роздрібна торгівля. Сільське господарство все частіше переходило на натуральний обмін, набували поширення бартерні формати «зерно за дизельне паливо», або «м'ясо у обмін на ремонт техніки». Так, наприклад, почалося повальне скорочення молочного товарного стада, адже продавши корову на м'ясо можна було отримати кошти швидко.

13 жовтня 1992 року Верховна Рада затвердила склад нового уряду на чолі з Леонідом Кучмою – генеральним директором ДП «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова» (провідного українського підприємства із виробництва ракетно-космічної техніки та технологій оборонного, наукового та народногосподарського призначення), на якого поклалися надії по виведенню країни з назріваючої кризи. Однак, окрім промислового лобі, невпинно діяло і аграрне лобі, яке активно просувало інтереси колгоспів і радгоспів (частина з яких вже почали переходити у власність своїх офіційних керівників). Ймовірно тому «червоний директор» Леонід Кучма очолював Кабінет Міністрів України менше року.

Вже влітку 1993 року виходить Указ Президента України, орієнтований на кредитування сільськогосподарських товаровиробників, а у вересні того ж року Леонід Кучма йде у відставку з посади Прем'єр-міністра України.

Загалом 1991–1993 роки були визначальними як для формування вітчизняної системи державного управління, так і для реформування економіки держави, переходу її з планового у ринковий формат. Одним з найбільш масштабних реформаційних процесів стала приватизація. Основними передумовами цього процесу можна вважати такі: усвідомлення політичним керівництвом країни потреби знизити видатки державного бюджету на утримання збиткових підприємств; потреба держави у значних фінансових надходженнях; економічні інтереси лобістських груп, які прагнули отримати контроль над найбільш прибутковими або потенційно прибутковими галузями виробництва.

4 березня 1992 року було прийнято Закон України «Про приватизацію державного майна», який став основним програмним документом масштабної програми зміни права власності. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону, «приватизація державного майна (далі – приватизація) – платне відчуження майна, що перебуває у державній власності, у тому числі разом із земельною ділянкою державної власності, на якій роз-

ташований об'єкт, що підлягає приватизації, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до цього Закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки» [6]. Тільки за 1992–1994 роки було приватизовано понад 12 000 підприємств. Переважно роздержавлення проходило хаотично, через викуп підприємств інсайдерами (колективом і директорами), які мали можливість робити це на пільгових умовах. За таким механізмом у ті роки було приватизовано 80% усіх компаній, за даними Світового банку (World Bank, 1997, *Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies*). У результаті підприємства змінили свого власника, не отримавши жодних інвестицій, а керівництво підприємств, вийшовши з-під державної опіки, стало практично ніким не контролюваним. Таким чином, замість проголошеного підвищення «соціально-економічної ефективності виробництва» найчастіше відбувалося зниження цієї ефективності. Натомість саме в цей період починають формуватися ядра «фінансово-промислових груп», на економічну та політичну сцену країни поступово виходять майбутні українські олігархи.

Як зазначає з цього приводу група аналітиків веб-порталу VoxUkraine, на початку 1990-х в уряді йшла боротьба між прихильниками приватизації за грошові кошти і за приватизаційні майнові сертифікати (так звані «ПМС»). Прихильником приватизації в грошовій формі в уряді Вітольда Фокіна (попередника Леоніда Кучми на посаді Прем'єр-міністра) був міністр у справах роздержавлення власності і демонополізації Віктор Сальніков. Лобістами ж «ПМСів» виступали тодішні віцепрем'єр Володимир Лановий і голова Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики та реформ Володимир Пилипчук. Перемогу здобули прихильники «ПМСів» [5]. Значна частина населення не мала жодного уявлення про реальну вартість цінних паперів та можливість їх інвестувати. Більшість людей продали свої права на частку майна підприємств задешево або навіть віддали даром тим, хто вмів вправно переконувати. На фоні затримки виплат заробітних плат державним службовцям та працівникам промислових підприємств люди, задіяні в заготівельному секторі та роздрібній торгівлі, отримували надприбутки. Ті, хто вчасно зорієнтувався в ситуації, змогли зосередити в своїх руках важелі управління заводами, фабриками, об'єктами нерухомості. Фактично майно, що

коштувало десятки мільярдів доларів, переходило з державної у приватну власність, натомість втрати від неефективної приватизації, недбалого використання ресурсів та відвертого розкрадання майна не піддаються обчисленню. Непоодинокими були випадки, коли промислове обладнання підприємства балансовою вартістю в сотні мільйонів доларів США могло бути порізане на металобрухт з метою виручити 2–3 мільйони доларів США готівкою. В результаті, як казав Леонід Кравчук, «маємо те, що маємо».

Наслідком політичної кризи 1993 року стала не тільки відставка Прем'єр-міністра Леоніда Кучми, але й згода Леоніда Кравчука на призначення дострокових виборів Президента України в 1994 році. Уряд Юхима Звягильського, який змінив Леоніда Кучму на посаді Прем'єр-міністра, не виправдав покладених на нього надій. Командні методи колишнього мера Донецька йшли в розріз із розбудовою ефективною ринковою економікою. Відповідно, надії Леоніда Кравчука на покращення своїх рейтингів напередодні дострокових виборів Президента України були марними.

Верховна Рада 3 лютого 1994 р. приймає лобійований лівими силами Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [7] та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих Рад одночасно з виборами Президента України. Закон фактично скасував наявну систему територіальної організації влади та повернув її до «радянської моделі».

Зокрема, відповідно до зазначеного закону було ліквідовано виконавчу вертикаль на місцевому рівні, що існувала в особі державних адміністрацій. Функції органів державної виконавчої влади поклалися на обласні, міські, районні ради, які були одночасно й органами місцевого самоврядування. На практиці це означало відновлення виконавчих комітетів цих рад. Така система відповідала інтересам колишніх партійних функціонерів, які мали вплив на місцях і могли розраховувати на перемогу на місцевих виборах.

27 березня 1994 р. відбулися вибори до Верховної Ради України другого скликання, парламент очолив лідер Соціалістичної партії Олександр Мороз, а найбільшою фракцією стала «Комуністи України за соціальну справедливість і народовладдя», що зумовило прокомуністичне налаштування парламенту. А вже 26 червня 1994 року були проведені дострокові вибори Президента України, одночасно з якими пройшли вибори голів обласних і районних рад. Другим Президентом України став Леонід Кучма.

Тодішня модель державної влади не задовольняла новообраного Президента України. Окрім того, законодавчі акти, що регулювали владні відносини в державі, були суперечливими. Зокрема, Закон України «Про Президента УРСР» [8] визначав Президента як главу держави і главу виконавчої влади, що передбачало президентську або президентсько-парламентську форму правління. Натомість Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [7] передбачав, по суті, перетворення України на парламентську державу, а Президенту відводив суто представницькі функції. Тобто Л. Кучма, проголосивши курс на радикальні економічні реформи, залишився без виконавчої вертикалі влади, що означало його одностороннє політичне фіаско у разі продовження такої ситуації.

Тому не дивно, що Указом Президента від 6 серпня 1994 року «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» Глава держави підпорядкував собі голів районних і обласних рад.

Також у 1994 році почалась політична боротьба за прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», яка призвела до укладення 8 червня 1995 року Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995–1996 років. Цей документ дозволив створити вертикаль державної виконавчої влади. Президент України нарешті став главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно до ст. 24 Договору за Президентом закріплювався ряд повноважень щодо інших органів виконавчої влади: створення, реорганізація і ліквідація міністерств, відомств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; призначення та звільнення з посад керівників цих органів; скасування актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також актів органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції, законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. Для проведення реформ главі держави було надано право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульовані чинним законодавством, які мали діяти до прийняття відповідних законів [9]. Одним з ключових

моментів стало те, що обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів і знову відновили свою роботу обласні та районні державні адміністрації.

Наступним етапом еволюції державного механізму стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України [10]. З прийняттям Основного Закону державне будівництво перейшло до поглиблення структурної та функціональної реформи державного управління.

Паралельно означеним політичним процесам у 1995–1996 рр. відбувалося падіння виробництва та рівня життя населення. На початок 1996 року валовий внутрішній продукт склав усього близько 43 відсотків рівня 1990 року [11]. 27 травня 1996 року новим Прем'єром призначено Павла Лазаренка, якого вже 2 липня 1997 року було звільнено з займаної посади, а згодом засуджено за корупційні правопорушення.

Наступним Прем'єром Леонід Кучма призначає Віктора Пустовойтенка, якого за два роки змінить на посаді Віктор Ющенко, колишній Голова Національного Банку України, прославлений у ході зупинки падіння курсу карбованця та введення у вересні 1996 року національної грошової одиниці – гривні.

У цей період доволі серйозним випробуванням для економіки стала світова фінансова криза 1997–1998 рр., яка набула ознак глобальної катастрофи. Однак з огляду на ряд обставин, зокрема попереднє суттєве падіння економіки та низький ступінь залучення України до міжнародної фінансово-економічної системи, Україні вдалося вийти з неї із значно меншими втратами, ніж, наприклад РФ, Білорусі та іншим країнам СНД. Це доволі позитивно позначилося на авторитеті чинного Президента.

14 січня 1998 року вступив у силу Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Уперше у виборчій практиці України була прийнята нова виборча система виборів депутатів районної та обласної ради – мажоритарна система відносно більшості по багатомандатних виборчих округах [12]. А вже 29 березня 1998 року відбулися вибори до Верховної Ради України та до місцевих рад, міських, селищних і сільських голів. Відповідно до нового Закону «Про вибори народних депутатів України» [13] вперше в сучасній історії нашої держави парламентські вибори проходили за новою змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, що дозволяла громадянам обирати не тільки між окремими кандидатами в депутати, а й між політичними партіями та їх блоками. З 450 депутатів парламенту 225 було обрано

в одномандатних виборчих округах, а 225 – за списками від політичних партій та виборчих партійних блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Подальшим розвитком конституційних положень було прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [14] 9 квітня 1999 року, який розмежовував повноваження між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на місцевому рівні, остаточно оформивши наявний на той момент вертикаль влади.

За результатами другого туру виборів Президента України 14 листопада 1999 року на повторний строк (єдиний раз в історії України) було обрано Леоніда Кучму.

Початок 2000 року був ознаменований неординарною політичною подією – парламентською «оксамитовою революцією», яка завершилася зміною керівництва Верховної Ради України та створенням нової правочентристської парламентської більшості [15].

Можливо як результат зазначених подій, а можливо з огляду на відносне порівняння (адже за 1991–1999 роки ВВП України скоротився в 2,5 рази, обсяги промислової продукції – майже в 2 рази; сільського господарського виробництва у 2,1 рази, а грошові доходи населення впали в 4 рази), але у 2000 році, вперше за роки незалежності в Україні спостерігалось зростання валового внутрішнього продукту (на 5,8%) [11]. Такі успіхи рядом політиків, ЗМІ, а як наслідок, і народом, були пов'язані з прем'єрством Віктора Ющенка. Ймовірно, це стало однією з причин, що зрештою призвели до комплексу акцій «Україна без Кучми» та «Помаранчевої революції». Однак особливості цих подій та розгляд ролі лобізму в них заслуговують окремого дослідження.

Висновки. З моменту проголошення незалежності у 1991 році і по 2000 рік Україна пройшла складний шлях становлення державності. В цей час інтенсивно відбувалося реформування органів державної влади, формування вітчизняного законодавства, визначення внутрішніх та зовнішньополітичних орієнтирів, перерозподіл ресурсів у економічній сфері та важелів впливу у політичній сфері.

Перші 10 років незалежності України характеризуються занепадом виробництва, зuboжінням населення та спробами трансформації командно-адміністративної моделі економіки у ринкову модель. На фоні цього чітко прослідковується обмеження впливу лівих сил (зокрема – комуністичної партії), прихід до влади першого та другого президентів України – Леоніда Кравчука та Леоніда

Кучми, активний кар'єрний та політичний злет майбутнього третього Президента України Віктора Ющенка.

Під час досліджуваного періоду в Україні кілька разів відбувався перехід від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми державного правління та навпаки, що було зумовлено запеклою політичною боротьбою і супроводжувалося змінами законодавства.

Нерозривно пов'язаними з діяльністю лобістських груп були процеси приватизації, перерозподілу повноважень гілок влади, прийнятті тих чи інших законодавчих актів. Однак з огляду на відсутність в Україні легального інституту лобіювання та перебування більшості лобістських дій в тіні наразі мало відомо про реальні фактори впливу, які змінювали державне управління в Україні в той час, закладаючи підвалини тієї держави, в якій ми живемо сьогодні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про проголошення незалежності України: постанова Верховної Ради України від 24.08.1991р. № 1427-XII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
2. Про тимчасове припинення діяльності Компартії України: Указ Президії Верховної Ради України від 26.08.1991р. № 1435-XII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1435-12>.
3. Yarovoї T. S. Some historical aspects of the development of lobbyism in Ukraine as an institution of public administration. *International Journal of Legal Studies*. Warszawa. 2018. P. 103–115.
4. Ильичева Л.Е. Лоббизм и интересы предпринимательства. Москва : изд. Мысль, 2000. 253 с.
5. Погані рішення: Як побудувати найбільш кращу країну Європи VoxUkraine. URL: https://voxukraine.org/longreads/poor-country/index_ua.html.
6. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04 березня 1992 року № 2163-XII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12>.
7. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03 лютого 1994р. № 3917-XII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
8. Про Президента Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05 липня 1991р. № 1295-XII // *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12>.
9. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. *Офіційний сайт Верховної*

Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.

10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

11. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

12. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-вр>.

13. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24 вересня 1997р. № 541/97-ВР. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541/97-вр>.

14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999р. № 586-XIV. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

15. О. Горбунова 1999-2000: другий термін Президента Леоніда Кучми та «оксамитова революція» в парламенті. Голос України. Офіційний сайт. URL: <http://www.golos.com.ua/article/108976>.

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

EVOLUTION OF FISCAL SERVICE INSTITUTIONS OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню еволюції інститутів фіскальної служби в Україні та визначенню основних напрямків державної фіскальної політики. Звернуто увагу, що становлення та розвиток податкової та митної служб в історії України відбувся у складних умовах розвитку державності, що покликані були соціально-політичними трансформаціями.

В еволюції фіскальної служби в Україні за часів незалежності виділяють шість основних етапів. Особливістю становлення і розвитку фіскальної політики в сучасній історії є те, що до 2012 року податкова та митна служби існували як самостійні інститути. У 2012 р. відбулося об'єднання податкової та митної служб у єдиний орган державної влади. У такому стані він проіснував до 2018 р., і в минулому році відбулося повернення до самостійності функціонування органів податкової та митної служб у системі виконавчої влади.

Сьогодні державна фіскальна політика в Україні забезпечується двома самостійними органами державної влади – Державною податковою службою України та Державною митною службою України, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Постійні трансформації в державній фіскальній політиці України були пов'язані з пошуком дієвих організаційно-правових механізмів діяльності державних органів влади, які її забезпечують. Пошук відносно дієвих механізмів функціонування фіскальної служби супроводжувався поступовим зближенням, об'єднанням і черговим роз'єднанням двох незалежних у початковому значенні служб – податкової та митної.

У статті ми встановили, що розвиток фіскальної служби потребує подальшого дослідження з огляду вивчення організаційно-правових механізмів забезпечення реалізації фіскальної політики в інтересах держави на кожному історичному етапі. На нашу думку, саме таке подальше дослідження сприятиме визначенню умов удосконалення механізмів регулювання фіскальної служби, а отже, їх запровадження призведе до прогресивного розвитку економіки нашої держави.

Ключові слова: державна фіскальна політика, еволюція, фіскальна служба, подат-

кова система, митна служба, податкова політика, митна політика.

The article is devoted to the study of evolution of fiscal service institutions in Ukraine and determination of the main directions of the state fiscal policy. It was noticed that the formation and development of tax and customs services in the history of Ukraine took place in the difficult conditions of the state development, which were caused by social and political transformations.

There were six main stages in the evolution of fiscal service institutions in Ukraine since the independence. The peculiarity of the formation and development of fiscal policy in modern history is that until 2012 the tax and customs services existed as independent institutions. Since 2012, the tax and customs services have been merged into a single public authority. In this condition they existed until 2018. Nowadays (since 2018), the functioning of tax and customs authorities in the executive power system has returned to their independence.

To date, the state fiscal policy in Ukraine is provided by two independent bodies of state power – the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine, whose activities are coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Finance of Ukraine

The permanent transformations in the state fiscal policy of Ukraine have been connected with the search for effective organizational and legal mechanisms of activity of the state bodies that provide it. The search for effective mechanisms of the fiscal service functioning was accompanied by the gradual rapprochement, unification and further separation of two originally independent services – tax and customs ones.

The article founds that the development of the fiscal service requires further study due to the investigation of organizational and legal mechanisms that ensure the implementation of fiscal policy in the interests of the state at each historical stage. In our opinion, such further research will help to determine the conditions of improving the mechanisms of the fiscal service regulation. Consequently, their implementation will lead to progressive development of our country's economy.

Key words: state fiscal policy, evolution, fiscal system, tax service, customs service, tax policy, customs policy.

УДК 351.72

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-4>

Барановський М.В.

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту

Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. В умовах інституційних змін у державному управлінні, які іманентно відбувалися в Україні після набуття незалежності, зазнали відповідної еволюції всі органи виконавчої влади, в тому числі у сфері забезпечення фіскальної політики. Такі процеси трансформацій були результатом

світоглядних зрушень у напрямку прагнення вдосконалити цю систему державних органів влади, були покликані необхідністю посилення відповідальності посадових осіб за свої професійні рішення та дії.

Система фіскальної політики, яка існувала в попередні часи, не мала достатньо

дієвих механізмів діяльності служби. Вона була розрозсереджена. Відповідно, нові виклики часу пострадянського періоду потребували як законодавчих ініціатив у фіскальній сфері, яка в останні часи об'єднала податкову та митну служби, так і трансформацій в інституційному визначенні як особливої організованої діяльності з відповідною структурою.

Створення відносно дієвих механізмів функціонування фіскальної служби супроводжувався поступовим зближенням, об'єднанням і черговим роз'єднанням двох незалежних у початковому значенні служб – податкової та митної. Такі кроки в державній політиці були пов'язані з необхідністю максимального досягнення централізованого виконання та контролю за обігом фінансів у державі в частині надходжень. Але сьогодні все ж ми маємо два самостійні органи державної влади, що забезпечують фіскальну політику, – Державну податкову службу України та Державну митну службу України як окремі центральні органи виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій та митній сферах (відповідно).

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемам становлення і розвитку фіскальної служби в умовах трансформації податкової та митної служб у системі виконавчої влади України приділяли увагу у своїх наукових доробках вчені з різних галузей знань – державного управління, правознавства, економіки, історії тощо.

У проведеному науковому дослідженні становлення і розвитку національних податкових та митних органів державної влади, а також фіскальної служби, яка на певному етапі вітчизняної історії об'єднувала останні в єдину структуру, ми звернулися до праць українських вчених, таких як: С.В. Гріх, А.В. Кольбенко, А.В. Мазур, В.В. Павленко, В.Л. Павленко, О.Л. Соколенко, А.В. Ткаченко, І.С. Шулатова, Ф.О. Ярошенко.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Еволюція інститутів фіскальної служби зазнала трансформацій у сучасній Україні, що потребує нового осмислення з точки зору новітніх викликів та змін у державній фіскальній політиці.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження еволюції інститутів фіскальної служби в Україні та визначення основних напрямків державної фіскальної політики.

Виклад основного матеріалу. Виникнення держави не могло проходити поза процесами формування державних інститутів, які регулюють різні сфери суспільного життя.

Одним із важливих інститутів державного управління у сфері регулювання фінан-

сових надходжень є інститути податкової та митної системи.

У сучасній історії розвиток інституту податкової та митної системи відбувався різними шляхами – як відокремлено, так і у спільній державній інституції. Але незважаючи на це, процеси, що забезпечують сферу фінансових надходжень, є тісно взаємопов'язаними. Це пояснюється тим, що ще з давніх часів роль кожного з них визначалася в підтриманні фінансового розвитку держави, а отже, служіння її економічним інтересам.

Існує декілька теорій щодо проблеми характеристики еволюції інституту фіскальної служби в Україні. Оскільки суттєвий проміжок часу інститути митної та податкової служб розвивалися самостійно, то еволюцію цих інститутів також потрібно дещо відокремлено розглядати.

Історію становлення української податкової системи можна розглядати ще із часів Київської Русі. Згідно з поглядами українських вчених-дослідників Ф.О. Ярошенко, В.В. Павленко та В.Л. Павленко, з тих часів еволюція української податкової системи пройшла такі етапи:

- 1) система податків Київської Русі (IX – кінець XIII ст.);
- 2) податкова система Литовсько-Польської доби (поч. XIV ст. – початок XVII ст.);
- 3) податкова система Козацької держави (1648–1654 рр.);
- 4) московсько-російська податкова система (середина XVI – поч. XX ст.);
- 5) податкова система за часів радянської влади (1917–1991 рр.);
- 6) становлення і розвиток податкової системи України (1991–2010 рр.);
- 7) етап модернізації державної податкової служби України, який ввійшов в активну фазу з 2002 р. [2].

Окремий шлях розвитку у сфері державного управління пройшла у своїй еволюції митна служба, яка має свою багатовікову історію. Тут також виділяють кілька етапів.

Класифікацію періодів розвитку митної справи здійснено колективом авторів під керівництвом Д.В. Архірейського. Відповідно, розвиток митної служби на українських землях із давніх часів пройшов декілька етапів:

- митні відносини в античних державах Північного Причорномор'я (до сер. I тис. н. е.)
- митна справа в Київській Русі II пол. XI ст. («окняжіння» земель) — XIII ст. («обоярення» земель),
- митна система в XIV–XV ст. під литовським суверенітетом.
- митна система в ранньомодерну добу (XV ст – II пол. XVIII ст.):

– митна справа та митна політика модерної доби (другий період нового часу та новітній час від другої половини XVIII до початку XXI ст.). У цей період виділені три етапи: а) за часів Габсбургів і Романових; б) у радянську добу; в) у часи незалежної України [2].

Що стосується як податкової, так і митної сфери, то кожен історичний період у їх розвитку був досить складним у своїх еволюційних змінах.

Не слід відкидати тернистість у розвитку всієї сфери публічного управління за радянської доби в силу панування більшовицького тоталітарного режиму, що відкинуло на кілька століть країну назад в утвердженні цивілізованих, демократичних цінностей. Це наклало відбиток на формування всіх інститутів державної служби.

Однак аналіз конкретних інститутів державного управління в період радянської доби, зокрема митної служби, звертає увагу на складність цього періоду, що потребує виділення окремих етапів його розвитку. На думку А.В. Мазура, можна виділити такі основні етапи розвитку цього інституту в зазначений період із точки зору виконання його пріоритетних функцій у митній політиці того часу:

1) 1917–1923 роки – пріоритетність охоронної функції над контрольною;

2) 1924–1927 роки – рецепція норм митних статутів, запровадження митного нагляду як основного суб'єкта контрольної діяльності;

3) 1928–1963 роки – поступове нівелювання контрольної функції митних установ, зведення її до контролю за дотриманням державної монополії у сфері зовнішньої торгівлі;

4) 1964 – перша половина 1991 р. – повна централізація радянських митних органів та формалізація їх контрольної функції [3, с. 40].

Сучасна державна фіскальна політика бере свій початок із набуття Україною незалежності в 1991 році. Розвиток її відбувається в більшості своїй у протистоянні як викликам сьогодення, так і залишеним радянською добою світоглядним тенденціям. Тому за 28 років існування держави Україна залишається ще достатньо проблем у її формуванні на шляху до цивілізованого рівня.

Особливістю становлення і розвитку фіскальної політики у сучасній історії є те, що до 2012 року податкова та митна служби існували як самостійні інститути. У 2012 р. відбулося об'єднання податкової та митної служб у єдиний орган державної влади. У такому стані він проіснував до 2018 р. Сьогодні відбулося повернення до самостійності функціонування органів податкової та митної служб у системі виконавчої влади.

У зв'язку із цим доречно зупинитися на аналізі в історії незалежної України еволюції податкової та митної служби саме як самостійних інститутів, що із 2012 р. об'єдналися в єдину фіскальну службу.

Так, наразі виділяють п'ять етапів розвитку державного інституту податкової служби.

Перший етап (1990–1996 рр.) – створення Державної податкової інспекції України у складі Міністерства фінансів.

Другий етап (1996–2000 рр.) – утворення Державної податкової адміністрації як самостійного органа виконавчої влади, зміна рівня підпорядкування податкової служби.

Третій етап (2000–2011 рр.) – модернізація та реорганізація податкової служб у рамках реалізації державної політики євроінтеграції України.

Четвертий етап (2012–2014 рр.) – створення Міністерства доходів та зборів шляхом об'єднання Податкової та Митної служб.

П'ятий етап (із кінця 2014 року) – утворення Державної фіскальної служби України.

Шостий етап (із кінця 2018 р.) – утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України як центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій та митній сферах.

Своїм шляхом у незалежній Україні відбувався розвиток митної служби. О.Л. Соколенко виділив такі етапи її еволюції в контексті структурно-організаційного реформування.

1 етап – становлення митних органів України (1991–1994 роки);

2 етап – створення та виконання управлінських функцій територіальними митними управліннями (1994–1996 роки);

3 етап – діяльність регіональних митниць під керівництвом Державної митної служби України (1996–2004 роки) [15, с. 195].

На четвертому етапі розвитку інституту митної служби відбулося об'єднання Митної служби з Податковою внаслідок створення в 2012 році Міністерства доходів і зборів України. Із кінця 2014 року дане міністерство було претворено в Державну фіскальну службу України.

На п'ятому етапі (з кінця 2018 р.) відбулося утворення Державної митної служби України шляхом поділу Державної фіскальної служби на дві окремі служби: Державну податкову службу України та, відповідно, Державну митну службу України.

Проводячи більш детальний аналіз еволюції сучасної фіскальної системи, зупинимось на кожному з етапів податкової та митної служб.

Перший етап, який бере початок із 1990 р., розпочався з важливого кроку на шляху до інституалізації податкової сфери. Була прийнята Постанова Ради Міністрів України УРСР «Про створення державної податкової служби в Українській РСР», якою була утворена Податкова служба України у складі Міністерства фінансів [9].

Основною метою новоствореного державного органу було забезпечення бюджетних надходжень до Державного бюджету та контроль за виконанням платниками податків свого податкового обов'язку [9].

4 грудня 1990 року був ухвалений Закон України «Про державну податкову службу в Україні» (наразі він втратив чинність від 19.11.2012), яким були визначені статус, функції та правові основи діяльності податкової служби [5].

На підставі цих двох нормативно-правових актів на базі відділів державних доходів фінансових органів, підпорядкованих Міністерству фінансів, були сформовані державні податкові інспекції.

Новостворена державна податкова служба (далі ДПС) складалась із Головної податкової інспекції України та місцевих податкових інспекцій. Місцеві податкові інспекції не входили до складу місцевих фінансових органів, а підпорядковувались податковим інспекціям вищого рівня. У такому статусі податкова служба проіснувала до кінця 1996 року.

Новий етап становлення податкової служби розпочався у 1996 році із прийняттям Указу Президента «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» від 22.08.1996. [12] Згідно з вищезгаданим Указом Державна податкова адміністрація (далі ДПА) стала центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Цей орган державної влади вийшов зі сфери впливу Міністерства фінансів і мав вертикальну структуру управління.

Зазначеним документом вносилися зміни в організаційні засади функціонування податкової служби. Так, була сформована її трирівнева структура: Державна податкова адміністрація України; Державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі; Державні податкові інспекції в районах та містах.

Також у 1996 році у складі ДПА України було утворено податкову поліцію на основі підрозділів із боротьби із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування Міністерства внутрішніх справ України та працівників підрозділів податкових розслідувань. Із початку

1998 року цей підрозділ перейменували в податкову міліцію.

Велике значення в розвитку державної фіскальної політики відіграла концентрація уваги на професіоналізації цієї сфери державного управління і, зокрема, на підготовці фахівців. Так, вже у 1999 р. було створено відомчий вищий навчальний заклад для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців податкової служби – Академію державної податкової служби України, який у 2003 році отримав статус національного. Із 2006 року цей заклад називається Університет ДПС України.

Третій етап розвитку податкової служби за часів незалежності України розпочався у 2000 році. Його визначили як період модернізації та реорганізації податкової служби в контексті розвитку державної політики України, орієнтованої на євроінтеграцію.

Як наслідок, із метою трансформування державної податкової служби в орган виконавчої влади європейського типу ДПА спільно зі Світовим банком прийняли рішення про впровадження довгострокової Програми модернізації державної податкової служби. Для забезпечення ефективного управління процесами реалізації Програми у 2000 році Постановою Кабінету Міністрів «Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби» у складі ДПА був утворений самостійний функціональний підрозділ із правами юридичної особи – Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби [10].

Чергові нововведення у функціонування податкової служби відбулися у 2010 році із прийняттям Указу Президента «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» (від 09.12.2010 р. № 1085/2010), згідно з яким Державну податкову адміністрацію України було реорганізовано в Державну податкову службу [8].

Робота нового органу стала координуватися міністром фінансів. Метою реорганізації було проголошено усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, зменшення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання, а також підвищення ефективності державного управління.

Із прийняттям Положення про Державну податкову службу України, затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011 [4], українські податкові органи увійшли до сфери впливу Міністерства фінансів України під координацією Кабінету Міністрів України, як це було початково.

Наступною хвилею реорганізації в податковій системі стало злиття, перетворення і приєднання державних податкових адміністрацій усіх рівнів (в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі), державних податкових інспекцій у районах міст, спеціалізованих державних податкових інспекцій, міжрайонних та об'єднаних державних і податкових інспекцій та утворення територіальних органів Державної податкової служби як юридичних осіб публічного права внаслідок прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 981 «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» [14].

Четвертий етап. У рамках реорганізації ДПС з 2012 при центральному апараті податкової служби було створено самостійний структурний підрозділ – організаційно-розпорядчий департамент. У цьому ж році відбулася переорієнтація ДПС на службу сервісного типу з метою розширення повноважень державного органу влади до надання високоякісних послуг населенню.

Наприкінці 2012 року Указом Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» відбулася реорганізація Державної митної служби і Державної податкової служби, в результаті чого було створено Міністерство доходів і зборів [7].

П'ятий етап. Постановою КМ України від 21.05.2014 р. № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби» було утворено Державну фіскальну службу (реорганізовано Міністерство доходів і зборів) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася та координувалася Кабінетом Міністрів України [13].

Шостий етап. Постановою Кабінету від 18 грудня 2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» Державну фіскальну службу було реорганізовано шляхом поділу на дві окремі служби: Державну податкову службу України та Державну митну службу України [11].

Згідно із цією постановою новостворені служби є центральними органами виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій та митній сферах (відповідно), спрямування та координація діяльності яких здійснюється Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України;

Висновки і пропозиції. Із проведеного аналізу еволюції податкової та митної служб в історії української державності відмітимо надзвичайну тернитість пройденого шляху через її організаційно-правові трансформації. Зміни

в системі державного управління у фіскальній службі були покликані соціально-політичними трансформаціями. Це безпосередньо прослідковується і в часи незалежності України. Сьогодні державна фіскальна політика в Україні забезпечується двома самостійними органами державної влади – Державною податковою службою України та Державною митною службою України, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Перспективи подальших наукових досліджень. Розвиток фіскальної служби потребує подальшого дослідження з огляду вивчення організаційно-правових механізмів забезпечення реалізації фіскальної політики в інтересах держави на кожному історичному етапі. На нашу думку, саме таке подальше дослідження сприятиме визначенню умов удосконалення механізмів регулювання фіскальної служби, а отже, їх запровадження призведе до прогресивного розвитку економіки нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті: Наукове видання / Авт. кол.: К.М. Колесников (керівник авторського колективу), Д.В. Архірейський, О.О. Дячок, О.В. Морозов, С.В. Шуляк та ін. Одеса : Пласко, 2010. 541 с. URL : [file:///C:/Users/Serg/Downloads/monograf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Serg/Downloads/monograf%20(1).pdf).
2. Мазур А.В. До проблеми регламентації митного контролю у новому Митному кодексі України. *Митна справа*. 2003. № 1. С. 39–43.
3. Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента України : від 12.05.2011 р., № 584/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 16. Ст. 739.
4. Про державну податкову службу в Україні : Закон від 04.12.1990 № 509-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-12>.
5. Про Державну фіскальну службу України Документ 236-2014-п, чинний, поточна редакція. Редакція від 27.08.2016. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
6. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України: від 24.12.2012 р., № 726/2012. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/726/2012>.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України: від 09.12.2010 р., № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.
8. Про створення державної податкової служби в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР : від 12.04.1990 р. № 74. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74-90-%D0%BF>.
9. Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби : постанова Кабінету Міністрів України : від 19.09.2000 р. № 1454. *Офіційний вісник України*. 2000. № 38. Ст. 1624.

10. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : постанова Кабінету Міністрів України : від від 18 грудня 2018 р. № 1200. URL : <https://www.kmu.gov.ua/nras/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.

11. Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій : Указ Президента від 22.08.1996 № 760/96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/96>.

12. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/160-2014-%D0%BF>.

13. Про утворення територіальних органів Державної податкової служби : Постанова Кабінету Міністрів України : від 21.09.2011 р., № 981. *Офіційний вісник України*. 2011. № 73. Ст. 2737.

14. Соколенко О.Л. Проблемні аспекти вдосконалення здійснення митного контролю. *Держава і право*. 2001. № 13. С. 194–197.

15. Сторінки історії митної справи України: матеріали до спецкурсу / С.В. Гріх. Дніпро : Вид-во Академії митної служби України, 1998. 30 с.

16. Шулатова І.С. Передумови становлення державної фіскальної служби України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С.Сковороди «Право»*. Випуск 23. 2015 р. С. 110–116.

17. Ярошенко Ф.О. Історія податків та оподаткування в Україні: навчальний посібник. Ірпінь : Академія Державної податкової служби України, 2002. 240 с. URL : <http://portal.iapm.edu.ua/portal/media/books/d57adfbcb8b3c4c63-b02c-df6ab43573b8.pdf>.

18. Історія податків та оподаткування в Україні : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Ф.О. Ярошенко, В.В. Павленко, В.П. Павленко ; за заг. ред. А.М. Подоляки. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 416 с. URL : <http://portal.iapm.edu.ua/portal/media/books/d57adfbcb8b3c4c63-b02c-df6ab43573b8.pdf>.

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: РЕГІОНАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

DEMOCRATIZATION AND DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY: REGIONAL PUBLIC POLICY AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

В Україні розпочато ряд публічних реформ. Особливе значення для нового рівня розвитку держави має адміністративна реформа, яка покликана змінити статус органів влади на місцях, відповідальність та зміст їхньої суспільної роботи. Спроби розпочати реформу публічної влади були здійснені декілька разів, але політичної волі було не достатньо, а зміни були поверховими – від заміни вивісок та проведення перепідпорядкування. Такі дії зазвичай залишали стару авторитарну систему управління, не змінювали стан речей у владних структурах, а відповідно, деякою мірою погіршували ситуацію в регіонах, поглиблювали надмірну централізацію управління території, нівелювали принципи самоврядування та бюджетування, які у процесі діяльності стали тягарем для державного розвитку. На місцях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо), відбувалося відторгнення місцевої влади від вирішення проблем території, поглиблювалися деструктивні процеси (корупція, зловживання у фінансовій сфері, ускладнення соціального стану територій тощо). Сутнісні та глибокі зміни управління територіями розпочались, але перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та сфери відповідальності за стан речей вже було здійснено. Відповідальність та ресурси (матеріальні, фінансові) передано від центру до місцевого рівню. Повноваження депутата та голови громади тепер наповнені конкретикою для вирішення місцевих проблем соціального розвитку території.

У ході дослідження було окреслено ряд проблем регіонального рівня: не завершено приведення нормативно-правового законодавства; втручання в повноваження органів місцевого самоврядування; незавершеність розмежування повноважень на регіональному рівні; забезпечення самодостатності громади; обмеженість доходної частини місцевого бюджету; майно і земля – аспекти проблем у відносинах публічних інститутів регіону; кадрове забезпечення органів публічної влади та підвищення їхньої кваліфікації; доступність громадянам публічних адміністративних послуг; соціальна сфера потребує нових підходів у наданні послуг;

невизначеність громад старого простору у їх перспективах тощо.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, регіональна влада, повноваження, відповідальність, місцеві органи самоврядування, сільський/міський голова, повноважена/посадова особа, місцевий бюджет, субвенція.

A number of public reforms have been launched in Ukraine, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate the public authority reform have been done several times, but there was not enough political willpower, changes were superficial: there was only replacing signboards or applying re-subordination. Such actions, as a rule, left the old authoritarian system of government, did not change the state of affairs in power structures, and accordingly to some extent exacerbated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, eliminated the principles of self-government and budgeting, which in the process of activity became a burden for the state development. At local level, as usual, financial subventions to address specific territorial problems (roads, social facilities, land improvement, etc.) were eliminated, local authorities were discouraged from solving territorial problems, and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening complication processes of social status of territories, etc.). Thus, things could not go further in this way, substantial and profound changes in the management of the territories gradually began, but the redistribution of powers, financial resources and responsibility for the state of affairs has already been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred / accepted from the center to the local level. The powers of the deputy and the head of the community are now filled with specifics for solving local problems of social development of the territory.

Key words: democratization, decentralization, regional power, bureaucracy, powers, local self-government, village/city mayor, authorized representative/ official, local budget, subvention, responsibility.

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-5>

Безена І.М.

к. філос. наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗ вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

Постановка проблеми. Основну суть суспільних процесів із демократизації і децентралізації ми можемо окреслити у вибудовуванні нової моделі суспільної діяльності на території і в громаді, перегляді взаємовідносин між центром та регіонами у становленні сучасних сфер діяльності, повноважень і відповідальності публічної влади за розвиток регіону, повноцінне долучення до окреслених процесів людини як суб'єкта народовладдя.

Концептуальні підходи до формування перспективи розвитку публічної влади визначаються розумінням ваги нового рівня менеджменту, кадрового забезпечення та бачення розвитку публічних комунікаційних стратегій і реалізації реформи, структурних і результативних змін публічної сфери держави. Актуалізується ряд питань суспільної реформи: стратегії діяльності, провідники реформи, моніторинг процесів, прозорість і демо-

кратичні процеси планування та прийняття рішень, ефективність результатів роботи органів влади від центру до регіонального рівня.

Сучасні практики діяльності та дослідження науковців окреслили концепти публічних процесів у суспільстві, теоретичні світоглядні оцінки, процеси діяльності, аналіз і прогнози, стратегії діяльності тощо.

Мета дослідження – дослідити процеси демократизації і децентралізації, діяльність публічної влади регіонального рівня та співвідношення з місцевим врядуванням.

Виклад основного матеріалу. Із початком XXI століття перед цивілізованим світом постали нові суспільні глобальні та регіональні виклики, серед яких – потреба в новому рівні розвитку демократичних основ держави, регіональної політики, переходу до сучасної політики, орієнтованої на перерозподіл владних повноважень та відповідальності; укріплення соціально-економічної самоспроможності громади для вирішення інфраструктурних проблем; долучення громадян до вирішення проблем території. Регіональна виконавча влада представлена публічними/ державними органами та місцевим самоврядуванням, що визначають розвиток території.

Так, державне управління регіонами здійснюється «місцевими адміністраціями», призначуваними центральними або іншими вищими органами влади [1, с. 262]. Персональний склад місцевої адміністрації формує її голова, який під час здійснення повноважень є відповідальним перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України та органом влади вищого рівня. У частині делегованих повноважень місцевими радами (районними та обласними) – підзвітні/підконтрольні їм. Таким чином, Конституція України закріпила дві системи публічної влади на місцях: перша – місцеві державні адміністрації; друга – місцеве самоврядування як публічна влада територіальної громади.

Місцеве самоврядування відповідно

до Основного закону – це гарантоване державою право та реалізація територіальною громадою, її відповідними органами і посадовими особами; є формою залучення громадян України до участі в управлінні справами громади; розглядається як форма демократії на місцевому рівні; форма вирішення врядування місцевого значення. Чи повною мірою застосовувались окреслені норми Конституції України в повсякденному житті? У більшості випадків їх повноваження брали на себе місцеві адміністрації, таким чином, громада і громадянин ставали лише уявними представниками місцевого самоврядування. Настав час розпочати демократичні процеси упорядкування сфер відповідальності, перерозподілу повноважень та самостійного розпорядження місцевими бюджетами.

Ураховуючи вищевикладене відповідно до чинного законодавства України (Конституції України, низки інших нормативних актів), можна окреслити відмінності принципів діяльності регіонального державного управління та місцевого самоврядування (табл. 1).

Життєва практика реалізації вищеокреслених принципів діяльності публічної влади – місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування – має певне число протиріч, а саме: суміжність повноважень та компетентностей; місцеве самоврядування не формує свої виконавчі комітети (районний та обласний рівні), які потім вимушені делегувати повноваження державним адміністраціям; більшість повноважень місцевих громад стали формальними за змістом та за суттю.

Тому актуалізуються процеси реформування публічної системи держави: перегляд повноважень у сферах діяльності (сфери соціальних інституцій: публічна державна і місцева влада, правоохоронна система, судова влада, освіта, медицина, культура тощо); питання щодо посадових осіб, яким держава делегувала повноваження, та місцевого самоврядування; перерозподіл владних повноважень,

Таблиця 1

	Місцева державна адміністрація	Місцева територіальна громада
Принципи створення	Створюється державою (КМУ та Президент України) відповідно до законодавства	Громада приймає рішення про створення відповідно до чинного законодавства
Посадові особи	Призначаються за поданням Президентом України	Обираються громадою на встановлений законодавством термін
Підпорядкування та підконтрольність	Вищим органам державної влади	Територіальній громаді
Процедури прийняття рішення	Виконавці державних рішень відповідно до чинного законодавства	Відповідно до повноважень посадові особи та органи самоорганізації громади

відповідальності, зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення принципів ефективності державного управління та нової моделі самоорганізації громади.

Оцінивши всі складові частини суспільного розвитку, відмічаємо, що для реалізації нової національної моделі публічної системи мають пройти відповідні етапи активних суспільних реформ (від правового супроводу до процесів реалізації) та відбутися встановлення місця регіону в загальнодержавному секторі. Тому ми визначаємо, що процеси демократизації та децентралізації мають сформулювати передумови для нової моделі взаємовідносин між центром і регіонами, виміри повноважень, сегменти маркетингової діяльності, бюджетування та відповідальності за соціально-економічний розвиток громади.

Особливе місце в державній сфері управління публічної системи займає людина/особистість, яка перебуває в публічному просторі, керує і несе відповідальність за діяльність, ефективність соціальної інституції, має планувати і визначати стратегію змін в суспільстві. Посадова особа публічного процесу має отримувати суспільно значимий результат. Від його позиції, активності і послідовності залежить рівень динамічності суспільного розвитку.

Адже публічна влада за методами адміністрування певною мірою є бюрократичною, але постає негнучкою. На думку Марка Е. Генсона, «індивідуальна ініціатива стає платою за посилення безпосереднього нагляду» [2, с. 40]. Актуалізуються внутрішні та зовнішні комунікативні процеси, які впливають на ефективність діяльності.

Генрі Фейол ввів у наукове застосування поняття «адміністративний процес», поділив діяльність менеджменту організації на: планування, внутрішню організацію, керування, координацію діяльності та контроль процесу. Він визначив такі принципи: знати/розуміти персонал; запобігати проявам некомпетентності; знати умови угоди; бути прикладом; періодично перевіряти зміст роботи; проводити аналіз і консультування; створювати дух єдності, ініціативи і діяльності; централізації та децентралізації; порядок і справедливість; підпорядкування індивідуального духу, дисципліни, повноваження і підпорядкування [3].

Особлива публічно-інституційна проблема – оцінка ефективності діяльності соціальної інституції, основною метою проблеми є: своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; якісний показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення і реалізації планів.

Оцінювання ефективності діяльності щодо надання адміністративних послуг у демократичній громаді проводять: публічна інституція, громада та окремі громадяни. Марк Е. Генсон відмічає, що «<...> проведення змін – нелегка справа, <...> поки не буде розроблено поняттєвого засобу для діагностування причин та не буде створено альтернативних форм діяльності організації, нам доводиться миритись із неможливістю реалізації наших очікувань <...>» [2, с. 351].

Актуальними є організаційні питання публічної сфери нової громади: спроможність до забезпечення випереджаючого розвитку системи соціальних інституцій; посилення індивідуального, гуманного та творчого начала в громадській діяльності; створення сприятливих передумов для всебічного розвитку особистості; індивідуалізація та диференціація соціальних груп громади; перехід на особистісно зорієнтовані технології діяльності; формування активних громадян із загальнолюдськими цінностями; бюджетування та реєстрація об'єктів власності (заклади, землі, об'єкти спільної власності) тощо. Процеси децентралізації дозволяють громаді стабілізувати соціально-економічну ситуацію, подолати наявні суперечності між різними рівнями публічної влади, реалізувати ефективні взаємовідносини між центром та регіонами, наблизити надання адміністративних послуг до запитів громадян.

Переходячи від теоретичної частини дослідження до практики діяльності публічної влади на регіональному рівні, відмічаємо таке: розпочата у серпні 2015 року публічна реформа сьогодні підійшла до проміжного завершального етапу. Він характеризується організаційним становленням мережі самодостатніх і несамодостатніх об'єднаних громад. У громадах сформовані пріоритети розвитку територій, фінансові ресурси та відпрацьовані стратегії діяльності суспільних інституцій.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 05.08.2015 р. № 846 та від 14.03.2018 р. № 158-р затвердив «Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області», яким передбачено створення нових об'єднаних громад. Передбачено проведення оптимізаційних заходів із формування 92 об'єднаних громад за рахунок добровільного об'єднання окремих громад у самодостатні нові громади з урахуванням окреслених кількісних показників: кількість громадян, населених пунктів та соціальних об'єктів території, транспортна доступність до соціальної інфраструктури громади, самодостатність території тощо. Урегульовано участь міст

обласного підпорядкування у процесі формування об'єднаної громади.

Держкомстат України станом на 01.01.2015 року оприлюднив відомості про громади Дніпропетровської області (табл. 2).

Із вересня 2015 року в регіоні розпочався процес організаційного оформлення нових об'єднаних територіальних громад та процедура їх легалізації, бюджетування та формування складу місцевого самоврядування (депутати, голова, виконавчий комітет, відділи та комунальні підприємства тощо).

Так, сьогодні площа області складає 31914 кв. км; проживає населення – 3228399 осіб; кількість об'єднаних територіальних громад – 67 одиниць; загальна площа об'єднаних територіальних громад – 20123.61 кв. км (або 63,06% від загальної площі); кількість населення ОТГ – 618288 (або 19,00% від загального числа). Загальні підсумки: *найменша* громада – 2167 жителів, площею 82,2 га, об'єднались 2 сільські ради; *найбільша* – 49463 жителів, площею 201,32 га, об'єднались 2 ради – сільська та міська. Лідером у самодостатності є об'єднана громада: населення – 14635 осіб; площа – 16,4; об'єдналось 2 сільські ради; тепер це селищна рада. Особливістю самодостатності громади є такі фактори: наближення до обласного центру або великого міста, яке має розвинену промислову базу; зареєстровано значне число суб'єктів господарювання – виробничих фірм, орієнтованих на вагомий виробничий результат збуту продукції; виробничі показники впливають на доходну частину громади та загальну суму доходів громади. А відповідно, доходи нової громади мають переваги в забезпеченні видатків успішної громади, яка має певні можливості в активному сучасному розвитку соці-

альної сфери та мережі виробничих суб'єктів господарювання.

Необхідно відзначити, що склалась неоднозначна ситуація в публічній сфері управління території: паралельно існують стара та нова моделі менеджменту: стара – районні державні адміністрації та районні і сільські ради; нова – об'єднані територіальні громади та їх виконавчі органи. У даному контексті постають проблеми: нової моделі районів, чіткості повноважень та самодостатності громади. Виконавчі органи об'єднаної громади сформовано відповідно до встановлених нормативів, які здійснюють життєзабезпечення соціально-економічної сфери.

У даному контексті, крім окресленого, відмічаємо ряд проблемних питань: наявність професійних кадрів для роботи у виконавчих органах громади; недоліки в підвищенні кваліфікації посадовими особами органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації з населеними пунктами та громадсько-активними спільнотами (як суспільними, так і релігійними); формування самодостатності об'єднаної громади; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; забезпечення правопорядку на території; медичне забезпечення населення громади, кадрове забезпечення; мережа освіти; організація дозвілля на території громади; поведження з побутовими відходами тощо.

Початок позитивним соціально-економічним змінам в об'єднаних громадах надали процеси демократизації та децентралізації: розпочато розвиток мережі комунальних установ (для благоустрою території, забезпечення водопостачання, поведження з відходами, надання побутових послуг); створюються комунікативні структури громади (центр ради

Таблиця 2

	Райони	Міста	з них міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	460	184	111	885	10279	28388
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1435

та населені пункти; старостинські округи); створюються сприятливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу; розвиток фінансового забезпечення населених пунктів території; розширення переліку адміністративних послуг за місцем проживання громадян; зміцнення бази соціальних об'єктів (освіти, медицини, культури); розвиток інфраструктури громади відповідно до встановлених стандартів; пошуки моделі інвестиційної привабливості території та розвитку сфери послуг і туристичного сектору економіки тощо.

Висновки. Таким чином, теоретичні та практичні результати децентралізації окреслюються в таких аспектах: реформа з демократизації і децентралізації організаційно оформилась у новій моделі громади; створено новий рівень розвитку соціальних інституцій суспільства в громаді; окреслилась гнучкість системи до громадсько-суспільних проблем; регіональна система стала регулятором стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів нової об'єднаної громади; рівень владної комунікації по вертикалі та по горизонталі почав впливати на загальні процеси публічного управління; ключовою фігурою всіх реформаторських процесів стала

людина, її професійна і громадська діяльність для позитивних змін у громаді; ефективність публічної влади можна визначати через якісні індикатори рівня життя, соціально-економічного розвитку, маркетингової діяльності та сталого розвитку громади і особистості.

Дніпропетровський регіон має особливі досягнення у процесах децентралізації публічної влади та формування нових самодостатніх громад, які змінюють соціально-економічний розвиток регіону, покращать рівень життя громадян та сформують основи для сталого розвитку територій області. Окреслюються проблеми наступних досліджень: із моніторингу та організації змін у складі нових громад, перерозподілу повноважень між центром та регіонами, новими механізмами управління комунальних об'єктів та території, співпраці з недержавними суб'єктами громади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Київ, 2019.
2. Генсон Марк Е. Керування освітою та організаційна поведінка. Львів : Літопис, 2002. 384 с.
3. Генрі Фейол Теорії. URL : https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol
4. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. URL : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.

IMPROVING PUBLIC MANAGEMENT AS ONE OF THE WAYS OF REFORM FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

The national system of state power is characterized by rather complex and contradictory processes aimed at a radical reform of the cumbersome and inefficient system of public administration. The system needs radical modernization that would enable a reliable and efficient modern system of public administration. The article analyzes the experience of reforming the sphere of public administration, outlines the prospects for improving public administration in ensuring sustainable development. The process of public administration reform is presented as a transition from traditional values to modern, effective management systems that can easily adapt to a constantly changing external environment. As a result of administrative reform comes the principle of autonomy of responsibility for the execution of the main mission assigned to state structures. Therefore, organizational flexibility, innovation management, decentralization, staff freedom of action should be addressed in the foreground. It was stated that innovative social technologies of improvement of public management are a mechanism for combining experience and knowledge, described by operations and stages, with the conditions of their implementation in modern management practice. The main priorities of the functioning of government bodies are meeting the needs of consumers, providing them with high-quality and timely services, building confidence in the government. Promising areas for improving public governance in sustainable development should be: developing a flexible, stable and efficient management system; professionalization of the civil service; implementation of the principles of decentralization of the state administration system, service administration, corporatism and neo-corporatism, etc. The introduction of effective mechanisms for reforming public administration will contribute to the successful fulfillment of Ukraine's strategic development goals.

Key words: public administration, reform, improvement of public administration, sustainable development.

Національна система державної влади характеризуються досить складними і

суперечливими процесами, спрямованими на докорінне реформування громіздкої і неефективної системи державного управління. Система потребує докорінної модернізації, що дало б можливість створити надійну та ефективну сучасну систему державного управління. У статті проаналізовано досвід реформування сфери публічного управління, окреслено перспективи вдосконалення державного управління в забезпеченні сталого розвитку. Процес реформування публічного управління представляємо як перехід від традиційних цінностей до новітніх, ефективних систем управління, що можуть легко адаптуватися до постійно змінного зовнішнього середовища. У результаті адміністративної реформи виникає принцип автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. Тому перш за все необхідно звернути увагу на організаційну гнучкість, управління інноваціями, децентралізацію, свободу дій персоналу. Констатовано, що інноваційні соціальні технології вдосконалення публічного управління представляють собою розписаний за операціями й етапами механізм поєднання досвіду і знань з умовами їх реалізації в сучасній практиці управління. Основними пріоритетами функціонування органів управління є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду. Перспективними напрямками вдосконалення публічного управління в забезпеченні сталого розвитку мають бути: формування гнучкої, стабільної та ефективної системи управління; професіоналізація державної служби; запровадження принципів децентралізації системи державного управління, сервісного адміністрування, корпоративізму і неокорпоративізму, менеджеризму тощо. Упровадження ефективних механізмів реформування публічного управління сприятиме успішному виконанню стратегічних завдань розвитку України.

Ключові слова: публічне управління, реформування, вдосконалення публічного управління, сталий розвиток.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-6>

Brychko A.M.

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of Public
Management and Administration
Sumy National Agrarian University

Formulation of the problem in general.

Internal and external phenomena, European integration and globalization processes affect all spheres of public life, including public administration in Ukraine. The national system of state power is characterized by rather complex and contradictory processes aimed at a radical reform of the cumbersome and inefficient system of public administration. The system needs radical modernization that would enable a reliable and efficient modern system of public administration.

Low level of efficiency of management of socio-economic processes, poor quality of

administrative services, inefficient use of taxpayers' funds, low level of public trust in public authorities are the factors that determine the need for improvement of public administration in Ukraine in general and public administration in particular. At the same time, it is advisable to use the experience of reforming public administration in other countries, which will allow both to explore the best world practices in this field and to determine the prospects for their further adaptation to domestic conditions. This will help to avoid some of the negative effects of the reorganization of the Ukrainian governance system in ensuring sustainable development.

Analysis of recent research and publications. The issues of functioning of the public administration system and possible directions of its improvement are considered in the works of many domestic and foreign researchers, in particular the following: V. Bashtannik, Y. Vatulia, O. Golubutsky, B. Jenkins, R. Kearney, Y. Kuznetsova, M. Spicer and others. However, consideration of current areas for improving public administration for sustainable development needs to be properly addressed.

Unresolved parts of the common problem. Despite the considerable contribution of these scientists to the development of this problem, the specifics and priority areas for improving public administration for sustainable development are still poorly understood and need separate consideration.

The purpose of the article – to analyze the experience of reforming the sphere of public administration, to outline the prospects of improving public administration in ensuring sustainable development.

Presenting main material. The structure of the transformation of systems and mechanisms of power takes place in the current conditions of increasing globalization processes. As a consequence, the shortcomings of the traditional administrative-bureaucratic concept of state and public administration are revealed. This leads to the search for new alternative forms of management, adapted to the current state of the world.

The process of public administration reform is presented as a transition from traditional values to new, effective management systems that can easily adapt to an ever-changing external environment. As a result of administrative reform comes the principle of autonomy of responsibility for the execution of the main mission assigned to state structures. Therefore, organizational flexibility, innovation management, decentralization, staff freedom of action should be addressed in the foreground.

Today it is possible to distinguish the main spheres within which the reform of public administration is carried out at the present stage in ensuring sustainable development:

- 1) system of relations of executive bodies with other state institutes of management (horizontally and vertically);
- 2) organizational structures, coordination and control mechanisms, including central administration, regional and local government;
- 3) management systems and methods, administrative procedures and processes;
- 4) personnel policy and public service;
- 5) management of public finances and budget execution of agencies [1].

Cabinet of Ministers of Ukraine Appointment No. 1102-p of December 18, 2018 approved a new version of the Strategy of reforming the public administration of Ukraine for the period up to 2021 and a plan of measures for its implementation for 2019-2021, approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016 No. 474 .

The Strategic Developer has announced its 2018 update results for SIGMA Expert Programs. The Committee on Management and Audit Complex conducted the management of the Accounting Chamber of Ukraine and reported consultations with prominent parties. The purpose of the Public Administration Reform Strategy is to improve the public administration system and thus to increase the country's competitiveness. The implementation of this Strategy should result in a more efficient and accountable public administration that works in the public interest, ensures the country's sustainable development and provides quality services.

An indicator of the effectiveness of public administration systems is the position of the state in relevant international rankings. According to the Global Competitiveness Index (for 2018), Ukraine ranks 110th (out of 140 countries) in the category of "state institutions", 49th in the category of "budget transparency", 82nd place in the category of "burden of state regulation". In the World Bank's Doing Business ranking, Ukraine's rankings are the best – in the overall ranking in 2018, Ukraine ranks 71st, and in the field of business opening, Ukraine has risen from 70th place in 2015 to 56th place in 2018. Improving Ukraine's position will testify to the successful implementation of this Strategy [5].

Strategy based on the principle of public administration reform defines the following areas:

- 1) formation and coordination of public policy (strategic planning of public policy, quality of regulatory framework);
- 2) modernization of the civil service and human resources management;
- 3) ensuring accountability of public authorities;
- 4) provision of administrative services;
- 5) public finance management.

The effectiveness of public administration depends directly on the activities of senior executives, whose underestimation of their work always leads to negative consequences. Transformational processes in modern society require the employee to possess such traits as the ability to make decisions quickly, adapt flexibly to changing situations and production technologies, creativity, ability to innovate. In the future, this could lead to the creation of a separate insti-

tute – the service of senior officials, which allows to select the most talented and competent specialists, focused not on their own careers, but on honest performance of their duties [2]. For the same purpose, standards of professional competence of senior officials in the field of management are introduced, which in modern conditions requires not only knowledge but also new qualities of state leaders. It is about their ability to set strategic goals and priorities, understand the political context and institutional factors that determine a particular situation; take into account the position and interests of different groups and adjust the balance of forces in the right direction; evaluate the ethical and social implications of decisions; to ensure adherence to democratic norms and values, to manage political and organizational changes taking into account cultural, national, institutional factors [3].

Service administration is a new understanding of public authorities as structures that provide services to citizens, which envisages: the opening of specialized support services for the public, providing consultancy services on public services; creation of an electronic system of providing services, which consists in placing on the official site of the ministries the rules, requirements, the order of provision of relevant services, the required electronic forms and other accompanying documents; establishment of a quality control service at each ministry, whose mandate is: population survey, constant monitoring of the level of satisfaction of the population with the services provided, development and improvement of the system of indicators of quality of service evaluation, audit and development of recommendations for reporting agencies [4].

Decentralization – the ability to make pralines at grassroots level – where problems arise. In this case, territorial decentralization means the transfer of powers from the center to the regional and local level, from central bodies – to their territorial missions. It is also possible to delegate authority within one organization from upper to lower levels of government. In general, functional decentralization is aimed at the creation of specialized semi-autonomous state agencies, which assume most of the service functions and operate on the basis of agreements with central agencies [2].

The peculiarities of public administration in Ukraine and the challenges that confront it give us grounds to suggest ways of improving the public administration system in ensuring sustainable development in our country through the implementation of reform, namely:

1. Ensuring social efficiency, social performance and social justice. Building a real social state capable of realizing citizens' declared rights

to a decent life should be the main goal of improving public administration. The new system of public administration must meet the criteria of social efficiency and effectiveness. Modernization should be oriented to the realization of social values, to the achievement of social effects, capable of making each person's life more dignified, free, and the relations between people more equitable and equal.

2. Maintaining a balance of interests and a civil dialogue between different social groups and socio-cultural groups. This trend is related to the task of ensuring social efficiency. In fulfilling this mission, the state should act as an arbiter between different social groups, reducing the severity of social conflicts between them, creating conditions for the development of social mechanisms of self-organization and social order through the selection and articulation of common interests and social aspirations. Not only does social schism cause instability in society, but it also blocks the action of motivational mechanisms, which becomes a major obstacle to mobilizing potential opportunities contained in social capital.

3. Reducing the scope and resources of public administration. The problems of reducing the costs of financing the public administration system remain urgent.

4. Multi-vector democratization of the public sector. The most important condition for effective work of public authorities is publicity, publicity and obligation to justify the decisions taken, to ensure the exercise of the right of citizens to clarify them, to increase the responsibility for punishment for providing erroneous or misleading information, as well as to expand advisory and information-analytical work. public organizations and the population.

5. Improving the quality of services and the mechanism of their control. Attempts by the heads of various institutes to place in the center of activity of the state the service of interests and satisfaction of the needs of citizens. Meanwhile, these attempts are met with strong resistance at the local level, which intensifies the problem of involving the public in the evaluation process.

6. Ensuring strategic orientation of all management processes. An important part in the formation and strengthening of the Ukrainian statehood should be played by the programmatic and strategic component, which should unite the joint activity of all public administration entities in Ukraine.

7. Introduction of new information technologies. While a few years ago the problem of saturation of public authorities in information and computer technology was being solved, today the

focus is on increasing the return on investment in information technologies associated with the process of improving the organizational structures and work of the authorities. The widespread use of modern information and telecommunication technologies based on the formation of national networks uniting the local networks of regions, ministries, the use of international standards for the use of information technologies – should become an important area of public administration reform in Ukraine.

8. Introduction of new social technologies in management activities. In modern scientific practice, when considering the role of social technologies in management activity, the focus is on the further development of special, well-thought out and clearly spelled out operations and actions that are able to optimize the relations between different actors involved in the management process (including the public) [6; 7].

Thus, it can be stated that innovative social technologies of improvement of public management are a mechanism for combining experience and knowledge with the conditions of their implementation in modern management practice.

Conclusions. Thus, based on the analysis of the latest approaches to the implementation of state-administrative reforms, we conclude that the main priorities of the functioning of government bodies are meeting the needs of consumers, providing them with quality and timely services, building public confidence in the government. Promising areas for improving public governance in sustainable development should be: developing a flexible, stable and efficient management system; professionalization of the civil service; implementation of principles of decentralization of the system of public administration, service administration, corporatism and neo-corporatism, managerialism, which will help

to increase the productivity of work of state institutions, bringing the state closer to the citizens. The introduction of effective mechanisms for reforming public administration will contribute to the successful fulfillment of Ukraine's strategic development goals. The results of the study will be useful for further theoretical developments on the theory of public governance in general, which may be important for effective governance by national public authorities and the adaptation of national public administration to European and world standards.

REFERENCES:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : кол. моногр. / В.М. Алексєєв та ін. ; заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Дніпро : Вид-во «Моноліт», 2009. 384 с.
2. Баштанник В.В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 389 с.
3. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран. URL : <http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d897.htm>.
4. Ватуля Ю. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна. URL : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardup/2010_1/2_90-99.pdf
5. Державна служба України в цифрах. URL : <http://nads.gov.ua/control/uk/index>.
6. Kearney R. C. Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service-Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater. *Review of Public Personnel Administration*. 2008. Vol. XVIII. № 4.
7. Spicer M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 64. № 3.

ФОРМУВАННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

FORMATION OF AN EFFECTIVE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS: REGIONAL ASPECT

У статті висвітлено організаційні, правові, функціональні засади системи державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні. Розкрито зміст таких понять, як «регіон», «регіональне управління» та «державне управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні». Встановлено, що формування дієвої системи державного управління розвитком фізичною культурою і спортом здійснюється на центральному, регіональному та місцевому рівнях. На основі дослідження діяльності Управління молоді та спорту Миколаївської ОДА встановлено, що більшість його повноважень ототожнюється із функціями, які мають фрагментарний характер, що проявляється або в надмірній деталізації, або має декларативний характер. Обґрунтовано, що в цілому формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту в регіоні забезпечить поглиблення процесів демократизації та децентралізації, оскільки органи місцевої влади мають більші можливості для повного врахування запитів та потреб населення у сфері фізичної культури і спорту. Звернено увагу на проблему, пов'язану з недостатньою популяризацією в засобах масової інформації (ЗМІ) повсякденних занять населення фізичною культурою і спортом, а тому і недостатньою увагою з боку держави до проблем, що накопичилися, і відсутністю комплексного підходу до їх розв'язання. Запропоновано напрямки формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту. Зроблено висновок, що формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту на регіональному рівні надасть змогу отримати позитивні результати в таких підсистемах галузі, як: фізичне виховання в системі освіти, фізична рекреація та реабілітація населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку громадян, дитячо-юнацький спорт та спорт вищих досягнень тощо.

Ключові слова: державне управління, регіон, регіональне управління фізичною культурою і спортом, державне управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні.

The article covers organizational, legal, functional basis of the system of state management of physical culture and sports at the regional level. The content of such concepts as "region", "regional management" and "state management of physical culture and sports at the regional level" is revealed. It is established that the formation of an effective system of state management for the development of physical culture and sports is carried out at the central, regional and local levels. Based on the study of the activities of The Office of Youth and Sports of the Mykolayiv OGA, it is established that most of its powers are identified with functions that are fragmented, which is manifested either in excessive detail or is declarative. It is well-founded that in general the formation of a functioning system of state administration for the development of physical culture and sports in the region will lead to the deepening of processes of democratization and decentralization, since local authorities have a great opportunity to fully take into account the needs and demands of the population in the field of physical culture and sports. Attention is drawn to the problem of insufficient popularization in the mass media (mass media) of everyday activities of the population by physical culture and sports, but also because of insufficient attention on the part of the state to the problems accumulated and the lack of an integrated approach to their solution. The directions of formation of an effective system of the used management of development of physical culture and sports are proposed. The conclusion is drawn that formation of a valid system of state administration of development of physical culture and sports at the regional level will allow to receive positive results in such subsystems of the industry as: physical education in the educational system, physical recreation and rehabilitation of the population at the place of residence and in places of mass rest of citizens, children's and youth sports and sports of higher achievements, and the like.

Key words: public administration, region, regional management of physical culture and sports, state management of physical culture and sports at the regional level.

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-7>

Галунець Н.І.

асистент кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки Миколаївський національний аграрний університет

Сандул Є.С.

магістр кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки Миколаївський національний аграрний університет

Бичков В.А.

магістр кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки Миколаївський національний аграрний університет

Постановка проблеми. В останні роки поточна система місцевого самоврядування вже не сприймається українцями, а регіони хочуть отримати більше коштів, тому влада вирішила провести адміністративно-територіальну реформу, яка стала однією з найсерйозніших і найважливіших реформ. У результаті реформаційні процеси спричинили істотні перетворення в соціально-економічному житті й державно-політичній організації країни, вони водночас пов'язанні зі значними змінами у сфері фізичної культури

і спорту. За таких умов особливого значення набуває всебічне підтримання сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Даний факт зумовлює необхідність вирішення проблеми формування дієвої системи державного управління розвитком фізичної культури і спорту на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теоретичного та практичного обґрунтування проблемних питань державного управління фізичною культурою і спортом зробили як вітчизняні,

так і закордонні науковці і практики, зокрема: В. Авер'янов, О. Амосов, О. Андрійко, Л. Антошкіна, В. Бакуменко, В. Бауєр, В. Бульба, С. Вавренюк, І. Гасюк, Р. Гостєв, В. Куделко, М. Олійник, Н. Ярова та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не применшуючи значення наукового доробку вищезазначених учених, слід констатувати, що актуальними наразі залишаються проблеми формування дієвої системи органів державного управління у справі функціонування та розвитку фізичної культури і спорту в регіонах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні змісту державного управління у сфері фізичної культури і спорту на регіональному рівні та розробленні практичних рекомендацій щодо формування дієвої системи державного управління, які спрямовані на розвиток фізичної культури і спорту України, зокрема в її регіонах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науково доведеним та обґрунтованим є факт, що розвиток фізичної культури і спорту характеризує рівень і якість життя населення країни, сформованість сталих традицій здорового способу життя в повсякденному побуті громадян, розвиток духовної та інтелектуальної культури.

Держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики, створенням відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового та інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також виконання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів із громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Розуміння сутності державного управління у сфері фізичної культури і спорту на регіональному рівні нерозривно пов'язане із процесами регіоналізації та змістовим наповненням понять «регіон» та «регіональне управління». Сьогодні адміністративно-територіальні одиниці в Україні розрізняються за трьома ознаками: за географічними, за своїм статусом, за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України.

Ураховуючи тему нашого дослідження сконцентруємо увагу на географічній ознаці поділу адміністративно-територіальних одиниць в Україні, згідно з якою адміністративно-територіальні одиниці поділяються на регіони (АРК, області, райони, міста-регіони Київ

і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села) [4].

Сутність поняття «регіон» можна розглядати як територіально спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю та цілісністю відтворювального процесу [2, с. 52–58]. Водночас регіональне управління передбачає організуючий і регулюючий вплив органів державної влади на життєдіяльність населення територій із метою її упорядкування, відтворення, підвищення якості життя шляхом розвитку економіки та соціальної інфраструктури.

Поняття «державне управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні» визначено як комплексну, системну діяльність органів державної влади регіонального рівня з метою розвитку галузі фізичної культури і спорту в регіоні, задоволення потреб територіальної громади, духовних, фізичних, інтелектуальних запитів громадян з урахуванням соціальних, економічних, національних, етнічних чинників [8, с. 136–142].

У вузькому розумінні державне управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні – це реалізація функцій управління регіональним виконавчим органом державної влади у сфері фізичної культури і спорту з метою розвитку галузі фізичної культури і спорту на основі врахування чинників соціально-економічного розвитку регіону, запитів територіальної громади, реалізації регіональної політики у сфері фізичної культури і спорту.

Щодо формування дієвої системи державного управління розвитком фізичною культурою і спортом, то варто зазначити, що воно здійснюється:

- 1) на центральному рівні – органами управління з питань фізичної культури і спорту;
- 2) на регіональному рівні – органами управління фізичною культурою і спортом;
- 3) на місцевому рівні – місцевими органами управління (Управління з фізичної культури і спорту районних адміністрацій і міських рад);
- 4) на рівні селищних утворень – громадськими комісіями або відділами з фізичної культури і спорту [5].

Поряд із цим під час формування дієвої системи державного управління розвитку цієї сфери варто враховувати поділ державних органів відповідно до обсягу компетенції, які воно виконує, зокрема:

- 1) органи загальної компетенції (Президент, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство культури, молоді та спорту України, Комітет із питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму та ін.);

2) органи міжгалузевої (функціональної) компетенції (Міністерство фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна фіскальна служба України, тощо);

3) органи галузевої (спеціальної) компетенції (Експертна рада з питань фізичної культури та спорту (при комітеті ВР), Департамент олімпійського спорту, Управління розвитку спортивної інфраструктури, тощо).

Згідно зі ст. 5 ЗУ «Про фізичну культуру і спорт» державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, за сприянням інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Поряд із цим до органів державного управління сферою фізичної культури і спорту віднесено саме систему органів виконавчої влади. Відповідно, ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій, здійснюють державне управління в регіоні та забезпечують розвиток фізичної культури і спорту [3].

Стаття 6 зазначеного закону визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, та інших центральних органів виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту. Як відомо, Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади сприяють розвитку фізичної культури і спорту за місцем роботи та проживання громадян та забезпечують взаємодію з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості [3].

Водночас у ЗУ «Про фізичну культуру і спорт» не визначений вичерпний перелік функцій та повноважень місцевого органу управління сферою фізичної культури і спорту. Натомість деякі з них містяться в розділі II Закону «Суб'єкти сфери фізичної культури і спорту». Зокрема, місцевому органу управління в особі місцевої державної адміністрації надається право виступати засновниками окремих суб'єктів сфери фізичної культури і спорту та надавати їм підтримку (фінансову, кадрову, інформаційну).

Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [7] визначено, що місцева державна адміністрація наділена рядом повноважень у сфері фізичної культури і

спорту, а саме: реалізовує державну політику в галузі фізкультури і спорту, здійснює загальне керівництво закладами фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення, вживає заходів до збереження мережі закладів фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх під час розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку, сприяє роботі фізкультурно-спортивних організацій тощо. Безпосередньо ці повноваження реалізуються через відповідні структурні підрозділи (управління, департаменти, відділи) місцевих адміністрацій у сфері фізичної культури та спорту. Так, наприклад, на обласному рівні основними завданнями Управління молоді та спорту Миколаївської обласної державної адміністрації (далі Миколаївської ОДА) є:

1) забезпечення: реалізації на території Миколаївської області державної політики у сфері молоді, фізичної культури і спорту, туризму та діяльності курортів; організації і проведення фізкультурно-спортивних заходів серед широких верств населення, залучення їх до занять фізичною культурою та спортом, забезпечення пропаганди здорового способу життя; організації та проведення спортивних змагань, навчально-тренувальних зборів, спортивно-театралізованих свят, конкурсів та інших заходів серед широких верств населення; сприяння розвитку олімпійського, паралімпійського та дефлімпійського руху; розвитку фізичного виховання і фізкультурно-оздоровчої діяльності в навчально-виховній, виробничій та соціально-побутовій сферах на принципах пріоритету оздоровчої спрямованості, використання сучасних засобів і форм розвитку фізичної культури населення;

2) ефективна підготовка та використання кадрів із питань фізичної культури та спорту;

3) надання підтримки діючим на території Миколаївської області молодіжним та іншим громадським об'єднанням у проведенні ними роботи з питань молоді, фізичної культури і спорту, туризму та діяльності курортів;

4) сприяння міжнародному співробітництву з питань молоді, фізичної культури і спорту, туризму та діяльності курортів;

5) збереження та вдосконалення мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, центрів олімпійської підготовки, забезпечення та контроль за організацією навчально-тренувального процесу, сприяння створенню нових спортивних шкіл та відділень за видами спорту, розвиток пріоритетних видів спорту в регіоні тощо [6].

Наведений докладний перелік завдань, повноважень та прав Управління молоді та спорту Миколаївської ОДА свідчить про те, що у цього органу державного управління сферою фізичної культури і спорту є потенціальні підстави виступати в ролі провідного суб'єкта державного управління на регіональному рівні. Ми робимо наголос на тому, що встановлений перелік повноважень територіальних органів державної виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту ототожнюється і функціями, які мають фрагментарний характер, що або проявляється в надмірній деталізації, або має декларативний характер на кшталт «сприяє», «взаємодіє» тощо.

Поряд із цим нами було встановлено, що на ефективність роботи Управління молоді та спорту Миколаївської ОДА впливає співпраця з широким колом фізкультурно-спортивних об'єднань, федерацій, клубів, що мають різний статус. Варто відмітити, що ці люди є волонтерами – добровільними помічниками. Коли держава бере на себе місію організувати фізкультурно-оздоровчі заняття для різних груп населення, це є дорогою і неефективною управлінською технологією. У той же час за рахунок діяльності громадських фізкультурно-спортивних організацій можуть з'являтися «самодіяльні» фізкультурники (індивіди, що самостійно задовольняють свої потреби в руховій активності).

Дослідивши діяльність Управління молоді та спорту Миколаївської ОДА, нормативно-правові засади визначення повноважень державних органів управління розвитку фізичної культури і спорту, нами визначено основні напрямки формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту в регіоні, зокрема в Миколаївській області, а саме:

1) створення чіткої, несуперечливої системи реалізації функцій державного управління розвитку фізичної культури і спорту. Керуючий вплив державних органів не повинен мати дублюючого характеру, їхні повноваження не можуть перетинатися на шкоду інтересам керованих суб'єктів;

2) удосконалення наявного механізму розподілу управлінських прав і обов'язків, зокрема перехід від вертикальної моделі управління до договірної, що відкриває перед суб'єктами ширші можливості в самостійному пошуку засобів і прийомів управління та розвитку сферою фізичної культури і спорту в регіоні;

3) запровадження інституціонально-організаційного поділу системи управління фізичної культури і спорту відповідно до цільової спрямованості її підсистеми у соціально-орієнтованому суспільстві;

4) забезпечення відкритості та прозорості дій Управління молоді та спорту Миколаївської ОДА та можливості громадян впливати на процеси розроблення і впровадження державних рішень щодо розвитку фізичної культури і спорту;

5) забезпечення тісної взаємодії системи державних установ, на які покладені загальнодержавні завдання щодо збереження та зміцнення здоров'я різних груп населення та громадських організацій, які працюють на основі самодіяльності, добровільності, ініціативності, та на які покладено: забезпечення високого рівня спортивної майстерності, підготовку спортсменів високого класу, залучення різних верств населення до фізкультурно-спортивної та фізкультурно-оздоровчої активності, організацію праці та відпочинку населення тощо;

6) формування ефективного кадрового потенціалу органів управління та розвитку сфери фізичної культури і спорту в регіоні. Високкокваліфікований апарат державного управління у сфері фізичної культури і спорту має забезпечити реалізацію всіх напрямів розвитку системи державного управління фізичної культури і спорту в межах визначених на законодавчому рівні правил та процедур [1, с. 10–21]. Так, наприклад, в Управлінні молоді та спорту Миколаївської ОДА працює 17 штатних одиниць, із яких: 2 особи мають профільну середню освіту, 7 – вищу профільну освіту, а 6 мають непрофільну вищу освіту. Як відомо, кадровий апарат – головна ланка у виконанні всіх напрямів розвитку державного управління, а його вдосконалення забезпечить цілісність держави, постійні зв'язки між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади, підтримання внутрішньої і зовнішньої безпеки держави.

Ураховуючи визначення нових підходів до формування й реалізації внутрішньої і зовнішньої політики України за умов демократичного розвитку та інтеграції її до Європейського союзу, варто звернути увагу на проблему, пов'язану з недостатньою популяризацією в засобах масової інформації (ЗМІ) повсякденних занять населення фізичною культурою і спортом, а тому і недостатньою увагою з боку держави до проблем, що накопилися, і відсутністю комплексного підходу їх розв'язанні [9, с. 141–145]. Зокрема, ефективність інформаційного складника місцевого самоврядування визначається рівнем довіри громадян до політичних і державних інститутів. Тож маємо зазначити, що в процесі формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту в регіоні важливим інструментом стає питання про необ-

хідність оптимізації державного управління у сфері ЗМІ, що має ґрунтуватися на засадах регіональної політики розвитку фізичної культури і спорту.

У цілому формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту в регіоні забезпечить поглиблення процесів демократизації та децентралізації, оскільки органи місцевої влади мають більші можливості для повного врахування запитів та потреб населення у сфері фізичної культури і спорту.

Висновки. Отже, з вищевикладеного можна зробити висновок, що у цілому галузь фізичної культури і спорту в країні підпорядкована загальним засадам галузевого управління. Формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту на регіональному рівні надасть змогу отримати позитивні результати в таких підсистемах галузі, як: фізичне виховання в системі освіти, фізична рекреація та реабілітація населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку громадян, дитячо-юнацький спорт та спорт вищих досягнень тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Битяк Ю.П. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 4(47). С. 10–21.
2. Дронь Ю.П. Категорія «регіон»: сутність і напрями досліджень. *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2011. № 1. С. 52–58.
3. Закон України «Про фізичну культуру і спорт». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. / Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ : Атіка, 2004. 512 с.
5. Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою та спортом в Україні та Європі. URL : http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dtr_du/2011_3/files/DU311_07.pdf.
6. Офіційний сайт Миколаївської обласної державної адміністрації. URL : http://www.mk.gov.ua/ua/oda/pidrozydyly/molod_turizm/.
7. Форум: Законодавство України. 2013. Документ 586-14, чинний, поточна редакція. Редакція від 23.10.2013, підстава 563-18. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> / Верховна Рада України. Закон України «Про місцеві державні адміністрації».
8. Шевчук І.В. Організаційний механізм державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 14. С. 136–142.
9. Шевчук І.В. Нормативно-функціональні та методологічні засади формування державного управління фізичною культурою і спортом на рівні адміністративно-територіального утворення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 1. С. 141–145.

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

FACTORS OF IMPACT ON THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE REGULATORY POLICY

У статті розглядаються питання визначення чинників впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики в Україні. Вказується, що Україні вже існує доволі непогана база правового та інституційного забезпечення регуляторної політики. Головними чинниками регуляторної реформи є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасний перегляд регуляторних норм або взагалі скасування неефективних регуляторних актів. Проте визначення інших чинників, що впливають на ці процеси на загальнодержавному рівні в контексті виконання державно-управлінських функцій, є недостатнім. Тому запропоновано проаналізувати державно-управлінські функції з точки зору їх впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики. Перелік і зміст зазначених функцій визначається, насамперед, об'єктивними причинами втручання держави в перебіг ринкових процесів (необхідністю подолання «провалів» ринкового механізму господарювання і потребами встановлення господарського порядку, дотримання балансу суспільних інтересів, створення умов сталого економічного і соціального розвитку, захисту національних інтересів тощо). Ці функції наповнюються реальним змістом залежно від соціальних, культурних, політичних умов, що складаються в тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників прийняття відповідних державно-управлінських рішень щодо участі держави в господарській діяльності, пріоритети регуляторної політики в тій чи іншій період. Було визначено, що десять чинників стосуються умов, необхідних для сталого розвитку економічно-господарського комплексу, а також із утвердженням і розширенням впливу країни у світовому економічному, суспільному і політичному просторах. А приклади, наведені у статті, показують, що державна регуляторна політика, незважаючи на її нібито спрямованість до регулювання господарської діяльності, має вплив на всі сфери економічного життя України: стимулювання економічного зростання, забезпечення позитивних структурних змін у національній економіці, підтримка науки і освіти, захист навколишнього середовища, досягнення здобутків у глобалізованому світі тощо.

Ключові слова: державне управління, державно-управлінські функції, державна регуляторна політика, чинники формування та реалізації державної регуляторної політики, стимулювання економічного зростання.

The article deals with determining the factors of impact the formation and implementation of the state regulatory policy in Ukraine. It is pointed out that Ukraine already has a rather good base of legal and institutional support for regulatory policy. The main drivers of regulatory reform are deregulation and filtration processes, which prevent the emergence and ensure timely review of regulatory standards or the abolition of ineffective regulatory acts. However, the definition of other factors affecting these processes at the national level in the context of the performance of state administrative functions is insufficient. Therefore, it is proposed to analyze the state administrative functions in terms of their influence on the formation and implementation of the state regulatory policy. The list and content of these functions is determined primarily by objective reasons for state interference in the course of market processes (the need to overcome the "failures" of the market mechanism of the economy and the need to establish economic order, maintain a balance of public interests, create conditions for sustainable economic and social development, and protect national interests, etc.). These functions are filled with real meaning, depending on the social, cultural, political conditions in one country or another, and reflect the influence of a number of subjective factors on the decision-making of the government in the economic activity, the priorities of regulatory policy in this or that period. It has been determined that ten factors relate to the conditions necessary for the sustainable development of the economic and economic complex, as well as the establishment and expansion of the country's influence in the world economic, social and political spaces. And the examples given in the article show that state regulatory policy has an impact on all spheres of Ukraine's economic life – stimulating economic growth, ensuring positive structural changes in the national economy, supporting science and education, protecting the environment, achieving gains in a globalized world and more.

Key words: public administration, public administration functions, state regulatory policy, factors of formation and implementation of state regulatory policy, stimulation of economic growth.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-8>

Дурман М.О.

к. техн. наук, доцент,
доцент кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонський національний технічний
університет

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розглядаючи розроблення та запровадження державної регуляторної політики (ДРП) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, слід зауважити, що існує велика кількість чинників, що впливають на ці процеси. Незважаючи на те, що в Україні вже існує доволі непогана база правового та інституційного забезпечення регуляторної політики, проте на практиці її використання

залишається слабо реалізованим і не має необхідного впливу на формування умов для активного створення та ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема малого та середнього підприємництва.

Слід зауважити, що однією з головних тенденцій державної політики сприяння розвитку підприємництва як розвинутих країн, так і країн із перехідною економікою на сучасному етапі є проведення змін державної регуля-

торної політики, спрямованих на обмеження адміністративно-бюрократичного тиску з боку органів влади на підприємницьку діяльність із метою сприяння мінімізації суспільних витрат, пов'язаних із виконанням неефективних регулювань. Головними чинниками регуляторної реформи при цьому є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасний перегляд регуляторних норм або взагалі скасування неефективних регуляторних актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями розроблення та впровадження державної регуляторної політики з точки зору розвитку економіки займалися З. Варналії [2], Д. Ляпін та В. Юрчишин [3], В. Ляшенко [4], Л. Попова [5]. Із точки зору державного управління ДРП вивчали Я. Бережний [6], Р. Веприцький [7], Т. Кравцова [8], Н. Овчар [9], М. Погрібняк [10] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на певну розробленість тематики формування та реалізації державної регуляторної політики з точки зору розвитку малого та середнього підприємництва, визначення чинників, що впливають на ці процеси на загальнодержавному рівні, в контексті виконання державно-управлінських функцій є недостатнім.

Метою статті є визначення чинників впливу на процес формування та реалізації державної регуляторної політики з точки зору державно-управлінських функцій.

Виклад основного матеріалу. Основоположним спеціальним законодавчим актом, що регулює сферу формування та реалізації державної регуляторної політики, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», прийнятий у 2003 році [11].

У ньому визначається, що принципами державної регуляторної політики є:

- доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із метою вирішення наявної проблеми;
- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- збалансованість – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам із підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Принципи ДРП у вказаному документі хоч і корелюються з державно-управлінськими функціями, проте не завжди відповідають більшості з них. Так, автори зазначають, що економічні функції держави у сфері регулювання господарських процесів – відносно сталі напрями діяльності держави щодо упорядкування, узгодження, координації діяльності суб'єктів господарювання, в яких втілюються її сутність, цілі, завдання та властиві для неї засоби регулювання ринкових процесів. Вони здійснюються органами державної влади, до процесу їх реалізації залучаються також різноманітні державні та недержавні інституції. Перелік і зміст зазначених функцій визначається насамперед об'єктивними причинами втручання держави в перебіг ринкових процесів (необхідністю подолання «провалів» ринкового механізму господарювання і потребами встановлення господарського порядку, дотримання балансу суспільних інтересів, створення умов сталого економічного і соціального розвитку, захисту національних інтересів тощо).

Ці функції наповнюються реальним змістом залежно від соціальних, культурних, політичних умов, що складаються в тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників прийняття відповідних державно-управлінських рішень щодо участі держави в господарській діяльності, пріоритети регуляторної політики у той чи інший період. Нижче наведено їх перелік:

1. Нормативно-правозахисна.
2. Клієнтська.
3. Власницька.
4. Фінансова-розподільна.
5. Гуманітарно-соціальна.
6. Прогнозно-планова.
7. Ресурсно-розподільна.

8. Координаційно-синхронізуюча.
9. Інноваційно-інвестиційна, структурна.
10. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизуюча.
11. Еколого-захисна.
12. Контрольно-наглядова, санкціонуюча.
13. Інформаційно-мотиваційна.

Розглянемо виконання деяких із цих функцій як чинник впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики.

1. Нормативно-правозахисна функція. Виконуючи цю функцію, держава встановлює правила господарських відносин шляхом прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, що встановлюють регуляторні норми для тих чи інших сфер економіки або суб'єктів господарювання (господарських відносин). Даний чинник має прямий вплив на державну регуляторну політику.

2. Фінансова-розподільна функція. Виконуючи цю функцію, держава здійснює перерозподіл доходів через податкові механізми. Із точки ДРП цей чинник є одним із найбільш впливових для формування «точок зростання» в тих чи інших сферах економіки або в адміністративно-територіальних утвореннях. Прикладом першого виду може слугувати, наприклад, зменшення ставки рентної плати на видобуток газу – для стимулювання його видобутку та збільшення інвестицій у цю сферу [13]. Прикладом другого виду може слугувати перерозподіл загальнодержавного податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на користь об'єднаних територіальних громад, яким держава стимулювала громади до об'єднання, пропонуючи їм додатковий фінансовий ресурс [14].

3. Прогнозно-планова функція. Виконуючи цю функцію, держава визначає довгострокові й короткострокові цілі розвитку національної економіки, виступає розробником прогнозів і планів соціально-економічного розвитку країни (галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки). Цей чинник встановлює необхідність визначення прогнозних напрямків розвитку і, відповідно, розроблення та ухвалення певних регуляторних рішень, що будуть сприяти виконанню запланованих заходів з планів або стратегій [15]. Прикладом може слугувати, наприклад, розроблення архітектурно-планувальної документації (Генеральних планів, планів зонування територій тощо), в результаті чого встановлюються певні вимоги для суб'єктів господарювання щодо можливості розміщення їх об'єктів на тих чи інших земельних ділянках на території громад.

4. Ресурсно-розподільна функція. Виконуючи цю функцію, держава визначає і забезпечує реалізацію правил розподілу

лімітованих природних ресурсів. Тим самим даний чинник впливає на здатність суб'єктів господарювання проводити ту чи іншу господарську діяльність, адже ліміт на ресурси (або зависока ціна на їх використання) не дає можливості вільного вибору технологій виробництва або вільного вибору об'ємів поставок продукції на ринок. Як приклад можна вказати встановлення квот на експорт тієї чи іншої продукції [16].

5. Координаційно-синхронізуюча функція. Виконуючи цю функцію, держава забезпечує збалансованість, пропорційність розвитку національної економіки через встановлення певних преференцій (пільг) або надання фінансової допомоги для визначених галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки. Прикладом може слугувати перерозподіл видатків на виконання соціальних функцій (медична субвенція, освітня субвенція), завдяки яким відбувається підтримка та пропорційний розвиток відповідних сфер (об'єктів надання послуг) [17] або відповідних територій [18] незалежно від їх розташування в межах України.

6. Інноваційно-інвестиційна, структурна функції. Виконуючи цю функцію, держава сприяє формуванню і реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технологічної та інвестиційної політики, створює передумови для здійснення позитивних структурних зрушень у національній економіці. Прикладом впливу цього чиннику може виступати надання державної підтримки індустріальним (промисловим) паркам, завдяки чому відбувається регулювання залучення коштів в інноваційні галузі, або «зелений тариф» в енергетиці, яким визначаються напрямки пріоритетного технологічного розвитку цієї сфери – альтернативні джерела енергії [19].

7. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизуюча функція. Виконання цієї функції має прямий вплив на державну регуляторну політику, адже держава визначає правила ведення певних видів господарської діяльності та видає дозволи на їх здійснення, встановлює техніко-експлуатаційні норми і забезпечує обов'язкову уніфікацію виробів. Прикладом є зобов'язання підприємців, що надають послуги з пасажирських перевезень, мати відповідну ліцензію, для отримання якої їх автомобільний парк та обслуговуючі потужності повинні відповідати певним вимогам (наявність власної ремонтної бази, наявність лікаря у штаті тощо) [20].

8. Еколого-захисна функція. Виконуючи цю функцію, держава встановлює правила і вимоги щодо захисту довкілля, забезпечує

охорону природного середовища. Цей чинник теж впливає на державну регуляторну політику, адже вимоги можуть встановлювати, наприклад, обмеження на викиди шкідливих речовин у повітря [21], воду та на ґрунт, розміщення підприємств на певних територіях (прибережна зона, зона охорони підземних водних ресурсів) або на певній відстані від житлових приміщень. Сюди також можуть відноситися вимоги щодо узгодження розміщення тих чи інших об'єктів із мешканцями громад через механізм проведення громадських слухань.

9. Контрольно-наглядова, санкціонує функція. Виконуючи цю функцію, держава контролює відповідність фактично здійснюваної господарської діяльності підприємств і установ установленим правилам, запроваджує систему санкцій, спрямованих на попередження й усунення порушень. Цей чинник є одним із «найболючіших» під час формування та здійснення ДРП, адже перевірки та санкції – необхідний інструмент регулювання, проте в рамках української дійсності він часто перетворюється на механізм «державного рекету» або «чиновницького свавілля» та користується званням одного з найбільш корумпованих чинників. Не применшуючи важливості цього чинника, держава все ж ураховує думки підприємців щодо забезпечення ефективності застосування його на практиці, обмежуючи кількість раптових перевірок суб'єктів підприємницької діяльності («мораторій на проведення перевірок») [22].

10. Інформаційно-мотиваційна функція. Виконуючи цю функцію, держава забезпечує інформування і мотивацію суб'єктів господарювання з метою підтримання владних ініціатив. Вказання на цей чинник прямо прописані у стт. 7 та 12-14 ЗУ «Про засади...» [11], де вказується, що регуляторний орган повинен оприлюднювати затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, зміни до них, а також власне регуляторні (нормативно-правові акти) з усіма додатковими складовими, такими, як, наприклад, аналіз регуляторного впливу.

Проаналізувавши вищезгадані чинники формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні, можна сказати, що всі вони стосуються умов, необхідних для сталого розвитку економічно-господарського комплексу з утвердженням і розширенням впливу країни у світовому економічному, суспільному і політичному просторах.

Висновки. В Україні на цей час створені необхідні нормативно-правові та організаційні передумови для успішного формування та реалізації державної регуляторної політики.

Чинники, що впливають на ці процеси, мають місце як у підприємницькому, так і в державно-управлінському середовищі країни. Наведені приклади показують, що державна регуляторна політика, незважаючи на її нібито спрямованість на регулювання господарської діяльності, має вплив на всі сфери економічного життя України – стимулювання економічного зростання, забезпечення позитивних структурних змін у національній економіці, підтримку науки і освіти, захист навколишнього середовища, досягнення здобутків у глобалізованому світі тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дурман М.О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології*. Випуск 1(4). 2011. Херсон, С. 141–149.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ : НІСД, 2007. 820 с.
3. Завдання і перспективи інвестиційно-інтеграційного розвитку України : [аналіт. доповідь, статті] / В. Юрчишин, В. Зимовець, О. Кілієвич, С. Кошовий, Д. Ляпін; ред.: В. Юрчишин ; Укр. центр екон. і політ. дослідж. ім. О. Разумкова (Центр Разумкова). Київ : Заповіт, 2017. 123 с.
4. Ляшенко В. Регуляторна політика та удосконалення бізнес-середовища в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 2. С. 156–165. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2013_2_39.
5. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. *Форум права*. 2017. № 4. С. 191–196. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
6. Бережний Я.В. Механізми поліпшення підприємницького клімату в процесі реалізації економічних реформ в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2013. 77 с.
7. Веприцький Р.С. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності як форма протидії економічній злочинності. *Європейські перспективи*. 2013. № 8. С. 110–113. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_8_23.
8. Кравцова Т.М. Регуляторна політика держави в сфері господарської діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5, № 5. С. 24–27. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_5_9.
9. Овчар Н.П. Формування механізму державного регулювання розвитку реального сектору економіки регіону. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 1. С. 141–148. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2016_1_14.
10. Погрібняк М.А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

12. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

13. Сокур Є. Деякі актуальні питання правового регулювання рентних платежів в Україні. URL : <https://radako.com.ua/news/deyaki-aktualni-pitannya-pravovogo-regulyuvannya-rentnih-platezhiv-v-ukrayini>.

14. Податковий Кодекс України : Закон України від 02.12.2010 за № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

15. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/248633334>.

16. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2019 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1136. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rt-yakih-pidlyagaye-licenzuvannu-ta-kvot-na-2019-rik>.

17. Про перерозподіл та розподіл медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2019 році : Розпорядження Кабінету Міністрів

України від 15 листопада 2019 р. № 1110-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pererozpodil-ta-rozpodil-medichnoyi-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-m-u-2019-roci-i151119>.

18. Деякі питання розподілу у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 р. № 365-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-rozpodilu-u-2019-roci-sbvenciyi>.

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії : Закон України від 04.06.2015 за № 514. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/514-19>.

20. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 за № 222-VIII. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

21. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 за № 2707-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>.

22. Володимир Зеленський ініціює запровадження дворічного мораторію на перевірки ФОПів. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-iniciyuє-zaprovadzhennya-dvorichnogo-mo-57817>.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

REGULATORY FRAMEWORK ENSURING PUBLIC INVESTMENT POLICY OF UKRAINE

У статті узагальнено питання вітчизняного законодавства щодо покращення інвестиційного клімату в Україні. Означено, що нарощування обсягу інвестицій і підвищення ефективності їх використання є необхідною умовою структурної перебудови й економічного зростання, а сприятливий інвестиційний клімат будь-якої країни залежить від стабільного, чіткого, прозорого і зрозумілого інвестиційного законодавства. Натомість часті зміни законодавства аж ніяк не сприяють підвищенню інвестиційної привабливості країни і є однією із причин, які гальмують приплив іноземних інвестицій. Узагальнено, що сьогоденні правова система України включає велику кількість законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в інвестиційній сфері. При цьому основою нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері є закони. Одним із перших кроків щодо інвестиційної сфери в Україні стало прийняття Верховною Радою України законів України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» та «Про інвестиційну діяльність». До окремої групи можна віднести законодавчі акти, які встановлюють спеціальний правовий режим господарської діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України.

Виявлено, що не лише правове регулювання є складовою частиною інвестиційного клімату. Останнім часом поміж інших негативних факторів, які впливають на інвестиційну привабливість країни, інвестори відзначають корупцію та недовіру до судової системи. Саме ці два чинники є лідерами у створенні перешкод за результатами регулярного опитування іноземних інвесторів в Україні, яке Dragon Capital, Європейська Бізнес Асоціація та Центр Економічної Стратегії провели у квітні 2019 року. Разом із тим військовий конфлікт на сході країни все менше хвилює інвесторів.

Також для підвищення конкурентоспроможності економіки України в інвестиційній сфері необхідно здійснити розроблення та впровадження системної державної Стратегії залучення інвестицій в Україну, яка має ґрунтуватися на загальній стратегії економічного розвитку, орієнтованій на розкриття конкурентних переваг країни.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, законодавство, інвестиційна політика, інвестиційний клімат, інвестори, економіка.

The article summarizes the issues of domestic legislation to improve the investment climate in Ukraine. It was noted that increasing investment and improving the efficiency of their use is a prerequisite for structural adjustment and economic growth, and a favorable investment climate in any country depends on stable, clear, transparent and understandable investment legislation. Frequent legislative changes do not contribute to increasing the investment attractiveness of the country, and is one of the reasons that impede the flow of foreign investment. Today, the legal system of Ukraine includes a large number of laws and other regulatory legal acts regulating relations in the investment sphere. In this case, the basis of legal regulation in this area are laws. One of the first steps in the investment sphere in Ukraine was the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the laws of Ukraine "On the Protection of Foreign Investments in Ukraine" and "On Investment Activities". A separate group may include legislative acts that establish a special legal regime of economic activity in special (free) economic zones that regulate special legal regimes of investment activity in the territories of priority development and within the technological parks of Ukraine.

It was revealed that not only legal regulation is a component of the investment climate. Recently, among other negative factors affecting the investment attractiveness of the country, investors have noted corruption and distrust of the judicial system. These two factors are the leaders in creating obstacles according to the results of a regular survey of foreign investors in Ukraine, Dragon Capital, the European Business Association and the Center for Economic Strategy held in April 2019. At the same time, the military conflict in the east of the country is less and less worrying for investors.

Also, in order to increase the competitiveness of the Ukrainian economy in the investment sphere, it is necessary to develop and implement a systematic state Strategy for attracting investments to Ukraine, which should be based on a general economic development strategy, focused on revealing the country's competitive advantages.

Key words: regulatory support, legislation, investment policy, investment climate, investors, economics.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-9>

Дурман О.Л.

старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонський національний технічний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сучасному етапі реформування економіки України проблема залучення інвестицій і піднесення на цій основі вітчизняного виробничого сектора є центральною. Вирішення проблеми залучення інвестицій потребує розроблення й впровадження у практику спеціальних механізмів організації інвестиційних процесів, які ефективно забезпечували б залучення і цільове використання засобів, що інвестуються.

Нарощування обсягу інвестицій і підвищення ефективності їх використання є необхідною умовою структурної перебудови й економічного зростання.

Сприятливий інвестиційний клімат будь-якої країни залежить від стабільного, чіткого, прозорого і зрозумілого інвестиційного законодавства.

Хоча в Україні і створено потужну законодавчу базу щодо регулювання інвестиційної діяльності, однак про стабільність і про-

зорість інвестиційного законодавства говорити не доводиться. Часті зміни законодавства аж ніяк не сприяють підвищенню інвестиційної привабливості країни і є однією із причин, які гальмують приплив іноземних інвестицій. Але сподіваючись на загальні позитивні зрушення, не зайвим вважаємо обізнаність щодо чинної сьогодні нормативно-правової бази з інвестиційних питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань інвестиційних процесів приділяли увагу чимало відомих українських та зарубіжних вчених та економістів, серед яких – В. Мартиненко [1], Т. Бова [2], В. Гусев [3], Б. Данилишин [4], О. Вольська [5], Б. Шукін [6], А. Флегантова [7], І. Галиця [8], П. Куцик [9] та ін. У їхніх працях розкриті загальні поняття інвестиційного ризику, його видів та методів кількісного вимірювання. Щодо законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності, то це питання розглядали у своїх працях такі вчені: О. Федорчак [10], Н. Бойчук [11], О. Вінник [12], К. Гуменна [13], Чернадчук В., Сухонос В. [14] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки в Україні все ще відбувається процес формування нормативно-правової бази, в інвестиційній сфері спричинений частими змінами, тому на сучасному етапі виникає необхідність систематизації інвестиційних нормативно-правових актів.

Метою статті є узагальнення вітчизняного інвестиційного законодавства та надання пропозицій щодо покращення інвестиційного клімату в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі реформування економіки України проблема залучення інвестицій і піднесення на цій основі вітчизняного виробничого сектора є центральною. Саме від її успішного вирішення багато в чому залежать спрямованість і темпи подальших соціально-економічних перетворень. Вирішення проблеми залучення інвестицій потребує розроблення й запровадження в практику спеціальних механізмів організації інвестиційних процесів, які ефективно забезпечували б залучення і цільове використання засобів, що інвестуються.

Державне управління процесом формування інвестиційного середовища – це реалізація функцій держави у прогнозуванні, плануванні, стимулюванні, організації, оцінці та контролі за інвестиційною діяльністю суб'єктів. Головне завдання держави у формуванні інвестиційного середовища полягає в тому, щоб забезпечити функціонування інвестиційного процесу, який би задовольняв потреби простого та розширеного відтворення в Україні.

Для побудови ефективного механізму державного управління процесом інвестування важливо правильно визначити сутність інвестицій, їх вплив на ефективність інвестиційного процесу і розкрити форми їх існування та характер взаємозв'язку.

Усі дослідники трактують інвестиції як економічну категорію, пов'язану зі сферою економічних відносин, економічної діяльності й технологічними, природоохоронними та іншими аспектами їх реалізації. У ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. [15] трактування цієї категорії також виходить за межі моделі «витрати – доходи», оскільки включає соціальну сферу суспільства. «Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої утворюється прибуток або досягається соціальний ефект».

В іншому Законі України – «Про оподаткування прибутку підприємств» [16], який втратив чинність після прийняття Податкового Кодексу України [17] – інвестицією вважалася господарська операція, яка передбачає придбання основних фондів, нематеріальних активів, корпоративних прав та цінних паперів в обмін на кошти або майно. У цьому разі спостерігається спрощене трактування інвестиції як господарської операції, оскільки вона не є господарською операцією, в якій відсутня мотивація інвестора, а є вкладанням коштів у майно та об'єкти підприємницької діяльності з метою отримання доходу в майбутньому.

Проте в Податковому кодексі України [18] вже вводилося декілька форм інвестицій, а саме:

1) капітальні інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання будинків, споруд, інших об'єктів нерухомої власності, інших основних засобів і нематеріальних активів, що підлягають амортизації відповідно до норм цього Кодексу;

2) фінансові інвестиції – господарські операції, що передбачають придбання корпоративних прав, цінних паперів, деривативів та/або інших фінансових інструментів. Фінансові інвестиції поділяються на:

– прями інвестиції – господарські операції, що передбачають внесення коштів або майна в обмін на корпоративні права, емітовані юридичною особою під час їх розміщення такою особою;

– портфельні інвестиції – господарські операції, що передбачають купівлю цінних паперів, деривативів та інших фінансових активів за кошти на фондовому ринку або біржовому товарному ринку;

3) реінвестиції – господарські операції, що передбачають здійснення капітальних або фінансових інвестицій за рахунок прибутку, отриманого від інвестиційних операцій.

Виокремлюються два ключових фактори, що характеризують загальну сутність інвестування: час (отримання прибутку може мати послідовний, паралельний чи інтегральний характер) і ризик (вкладання відомої суми коштів зараз і невідома величина прибутку в майбутньому). Третій фактор має системний характер, сутністю якого є оптимізація ризиків у часі та просторі, що можливо забезпечити через державне управління інвестиційним процесом.

Інвестиційну діяльність держава реалізує через інвестиційну політику – структурований комплекс правових, адміністративних, економічних, соціальних, екологічних, техніко-технологічних, інформаційних та інших напрямів діяльності держави, спрямованих на забезпечення умов інвестиційного розвитку. Держава виконує подвійну функцію: формує умови інвестиційної діяльності та бере участь у процесі інвестування як суб'єкт інвестиційного процесу.

Сьогодні правова система України включає велику кількість законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в інвестиційній сфері. При цьому основою нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері є закони.

Процес формування сучасної нормативно-правової бази, яка покликана регулювати інвестиційні процеси в Україні, розпочався з моменту прийняття акта проголошення незалежності України [19].

Одним із перших кроків щодо врегулювання відносин в інвестиційній сфері в Україні стало прийняття Верховною Радою України законів України «Про захист іноземних інвестицій на Україні» [20] від 10 вересня 1991 року № 1540а-ХІІ та «Про інвестиційну діяльність» [15] від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ.

Основне спрямування Закону України «Про інвестиційну діяльність» полягає в забезпеченні рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також ефективного інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції. Вказаним нормативно-правовим актом встановлено загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України, визначено загальні положення та порядок здійснення інвестиційної діяльності, державного регулювання інвестиційної діяльності, гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності, захист інвестицій тощо.

Що стосується Закону України «Про захист іноземних інвестицій на Україні», то вказаний законодавчий акт спрямований на захист інвестицій, прибутків, законних прав та інтересів іноземних інвесторів на території України. Законом визначено правовий режим діяльності іноземних інвесторів та гарантії держави щодо здійснення інвестиційної діяльності на території України.

Особливості режиму іноземного інвестування на території України встановив Закон України «Про режим іноземного інвестування» [21] від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР. Положення цього Закону врегульовують відносини, зокрема, щодо державних гарантій захисту іноземних інвестицій, державної реєстрації та контролю за здійсненням інвестицій, діяльності підприємств з іноземними інвестиціями, розгляду спорів тощо.

До окремої групи можна віднести законодавчі акти, які встановлюють спеціальний правовий режим господарської діяльності у спеціальних (вільних) економічних зонах, регулюють спеціальні правові режими інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та в межах технологічних парків України.

Так, у 1992 році було прийнято Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [22] від 13 жовтня 1992 року № 2673-ХІІ, який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон із місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами.

Особливістю вітчизняного інвестиційного законодавства є те, що окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавства, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок, концесії тощо.

До такого законодавства слід віднести положення Податкового [18], Господарського [23], Цивільного [24], Земельного кодексів [25] та законів України «Про інноваційну діяльність» [26] від 4 липня 2002 року № 40-ІV; «Про фінансовий лізинг» [27] від 16 грудня 1997 року № 723/97-ВР; «Про угоди про розподіл продукції» [28] 14 вересня 1999 року № 1039-ХІV; «Про регулювання містобудівної діяльності» [29] 17 лютого 2011 року № 3038-VI;

«Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [30] 22 грудня 2006 року № 525-V; «Про цінні папери та фондовий ринок» [31] від 23 лютого 2006 року № 3480-IV; «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [32] від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР; «Про господарські товариства» [33] від 19 вересня 1991 року № 1576-XII; «Про акціонерні товариства» [34] від 17 вересня 2008 року № 514-VI; «Про холдингові компанії в Україні» [35] від 15 березня 2006 року № 3528-IV; «Про стимулювання розвитку регіонів» [36] від 8 вересня 2005 року № 2850-IV; «Про транскордонне співробітництво» [37] 24 червня 2004 року № 1861-IV тощо.

Останньою подією щодо законодавства означеної тематики стало те, що 20 вересня 2019 року Верховна Рада України прийняла новий Закон щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні [38], а 11 жовтня він вже був підписаний Президентом України.

Метою документа є поліпшення інвестиційного клімату України за окремими напрямками, обраними внаслідок комплексної оцінки відповідності національного законодавства кращим світовим практикам, описаним Групою Світового банку в методології рейтингу Doing Business [39].

Зазвичай у процесі планування своєї бізнес-діяльності іноземні інвестори вивчають інвестиційну привабливість різних країн світу. Для уніфікації цих даних створено міжнародні рейтинги, що порівнюють інвестиційний клімат. Так, Світовий банк щорічно публікує дослідження Doing Business, яке відображає рейтинг легкості ведення бізнесу у 190 країнах світу за такими критеріями, як реєстрація бізнесу, отримання дозволу на будівництво, реєстрація власності, кредитування, захист прав інвесторів, оподаткування, забезпечення виконання контрактів тощо. За даними Doing Business 2019, що були опубліковані 31 жовтня 2018 року, Україна піднялася на п'ять позицій та зайняла 71 місце. Для порівняння: Білорусь зайняла 37 місце, Польща – 33, Росія – 31, у першу трійку увійшли Нова Зеландія, Сінгапур та Данія.

Державне регулювання в інвестиційній сфері також здійснюється низкою указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо.

Слід звернути увагу, що значну частину вітчизняного законодавства становлять міжнародні правові акти, учасником яких є Україна: багатосторонні міжнародні угоди, конвенції, які спрямовані як на захист іноземних інвестицій, так і на врегулювання інших

питань. До таких документів можна віднести, зокрема, Конвенцію про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18 травня 1965 року [40] (ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами» від 16 березня 2000 року № 1547-III [41]).

Крім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжурядових угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, які укладаються урядом України з урядами відповідних країн та якими регулюються основні питання взаємин сторін такого договору в галузі інвестиційної діяльності.

Висновки. Аналіз стану правового регулювання в інвестиційній сфері України свідчить про те, що інвестиційне законодавство потребує подальшого вдосконалення, адже, незважаючи на розгалужену систему правових актів, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства наразі передчасно.

Разом із тим в останні роки все ж слід констатувати певні позитивні зрушення в зазначеній сфері. Так, на розгляді у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів, що спрямовані на вдосконалення регулювання відносин в інвестиційній сфері.

Проте не лише правове регулювання є складовою частиною інвестиційного клімату. Останнім часом поміж інших негативних факторів, які впливають на інвестиційну привабливість країни, інвестори відзначають корупцію та недовіру до судової системи. Саме ці два чинники є лідерами у створенні перешкод за результатами регулярного опитування іноземних інвесторів в Україні, яке Dragon Capital, Європейська Бізнес Асоціація та Центр Економічної Стратегії провели у квітні 2019 року. Разом із тим військовий конфлікт на сході країни все менше хвилює інвесторів.

Також для підвищення конкурентоспроможності економіки України в інвестиційній сфері необхідно здійснити розроблення та впровадження системної державної Стратегії залучення інвестицій в Україну, яка має ґрунтуватися на загальній стратегії економічного розвитку, орієнтованій на розкриття конкурентних переваг країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 300 с
2. Бова Т.В. Державна інноваційно-інвестиційна політика України: теорія, методологія, напрями розвитку : монографія ; Донецьк. держ. ун-т упр. Донецьк : Юго-Восток, 2011. 450 с.

3. Гусєв В.О. Управління структурними зрушеннями та інноваційно-інвестиційними процесами в економіці України : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра екон. наук проф. В. Г. Бодрова. Київ : НАДУ. 2011. 284 с.
4. Данилишин Б.М. Інвестиційна політика в Україні. НАН України, Рада по вивченню продукт. сил України. Донецьк : Юго-Восток, 2006. 290 с.
5. Вольська О.М. Інвестиційний процес у регіоні: формування дієвого механізму державного регулювання : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. ; Одеський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Одеса, 2006. 20 с.
6. Щукін Б.М. Аналіз інвестиційних проектів : метод. посіб. Київ : МАУП, 2002. 125 с.
7. Флегантова А.Л. Державна політика формування інноваційно-інвестиційного потенціалу розвитку національної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. ВНЗ Укоопспілки «Полтав. ун-т економіки і торгівлі». Полтава, 2016. 20 с
8. Галиця І.О. Державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності: ефектометричний інструментарій : монографія ; Київ. ун-т туризму, економіки та права. Київ : Кондор, 2013. 294 с.
9. Куцик П.О. Державне регулювання інвестиційного процесу в умовах функціонування ринку цінних паперів : монографія ; Львів. комерц. акад. Львів : Растр-7, 2014. 295 с.
10. Федорчак О. Проблеми правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_53/fail/11.pdf.
11. Бойчук Н.Р. Окремі питання правового регулювання корпоративних інвестицій. *Право та інновації*. 2017. № 1. С. 51–56. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2017_1_10.
12. Вінник. О.М. Інвестиційне право. 2005. URL : http://adhdportal.com/book_1937_chapter_1_Anotaja.html.
13. Гуменна К. Систематизація інвестиційного законодавства України. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik12/fail/Gumenna.pdf.
14. Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Чернадчук Т.О. Основи інвестиційного права України : навчальний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Суми : ВТД «Університетська книга» ; Київ : Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. 384 с.
15. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1560-12>.
16. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-%D0%B2%D1%80> (втрата чинності)
17. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
18. Податковий кодекс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
19. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, перспективи: роз'яснення МінЮсту України від 08.05.2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0015323-12>.
20. Про захист іноземних інвестицій на Україні : Закон України від 10 вересня 1991 року № 1540а-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540%D0%B0-12>.
21. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>.
22. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13 жовтня 1992 року № 2673-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
23. Господарський кодекс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
24. Цивільний кодекс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
25. Земельний кодекс. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
26. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 року № 40-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
27. Про фінансовий лізинг : Закон України від 16 грудня 1997 року № 723/97-ВР. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/723/97-вр.
28. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 року № 1039-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>.
29. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
30. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22 грудня 2006 року № 525-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16>.
31. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3480-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
32. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.
33. Про господарські товариства : Закон України від 19 вересня 1991 року № 1576-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12>.
34. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17>.
35. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15 березня 2006 року № 3528-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.
36. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
37. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 червня 2004 року № 1861-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
38. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: від 29.08.2019 № 1059. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66289.
39. Doing Business 2016: изменения в методологии и новые индикаторы рейтинга. URL : <https://asi.ru/news/26037/>.

40. Конвенція про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами від 18 травня 1965 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0015323-12>.

41. Про ратифікацію Конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами : Закон України від 16 березня 2000 року № 1547-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1547-14>.

ПРОЯВИ УПРАВЛІНСЬКИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

MANAGEMENT RISKS IN PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE

У статті узагальнено питанням щодо прояву ризиків в управлінській діяльності, які пов'язані з проведенням низки державних реформ. Виявлено, що оскільки ризик є невід'ємною складовою частиною сучасних процесів, виникає об'єктивна потреба врахування його впливу як на рівні країни, так і на рівні окремих галузей. Досліджено, що сьогодні в Україні найбільш розвиненими у сфері оцінювання ризиків є: екологічна сфера, сфера ядерної безпеки, економічна сфера та митна служба. Описано, що національні ризики являють собою складну систему, що складається з низки тісно переплетених між собою та взаємопов'язаних ризиків, що мають внутрішню структуру, до якої належать чотири основні блоки-складові: економічні ризики, фінансово-кредитні ризики, інституціональні ризики, ризики надбудови. Показано, що кожний означений ризик за певних обставин може «вибухнути» і стати актуальним для України.

Крім того, висвітлено невирішені завдання в державному управлінні, якими є розроблення дієвих підходів до управління ризиками, що дозволить обчислювати всі ризики, вибрати найбільш оправданий варіант ризику, ризикувати на більш тривалій період і забезпечити керування на основі поставлених цілей й ухвалення стратегічних рішень із достатнім рівнем якості. Доведено, що головне – вчасно, компетентно, прагматично, скоординовано управляти ризиками, не допускаючи нагромадження їх критичної маси, оскільки невчасне чи непрофесійне вжиття заходів щодо недопущення або подолання несприятливих подій, які викликають настання ризик-ситуації на суспільному рівні, обходиться країні набагато дорожче, ніж наявність вад у системі управління ризиками на нижчих ієрархічних рівнях. Будь-яка організаційно-управлінська система функціонує і розвивається в умовах внутрішніх і зовнішніх суперечностей. Аналіз цих суперечностей є найважливішою передумовою вибору і ухвалення ефективних управлінських рішень, заснованих на керованих суперечностях. Слід наголосити, що універсального способу управління немає. Існують різні методи, прийоми, способи управління, кожний із яких має як переваги, так і недоліки. Найбільш об'єктивним є їх системне, комплексне використання. Крім того, сучасний менеджмент відкритий для проникнення в нього нових прийомів, процедур, інструментів, ідей відповідно до поставлених цілей і завдань.

Ключові слова: публічне управління, управління ризиками, державні установи, суб'єкти

і об'єкти управління, екологічна сфера, сфера ядерної безпеки, економічна сфера, митна служба.

The article theoretically generalizes the question of the manifestation of risks in management activities related to the implementation of a number of state reforms. It is revealed that since risk is an integral part of modern processes, therefore, there is an objective need to take into account its impact at both the country and industry levels. It is researched that today in Ukraine the most advanced in the field of risk assessment are: environmental, nuclear security, economic and customs. It is described that national risks are a complex system consisting of a number of closely interconnected and interrelated risks, which in turn have an internal structure, which is divided into four main components: economic risks, financial and credit risks, institutional risks, risks of the superstructure, and each of those risks may, in certain circumstances, "explode" and become relevant to Ukraine.

Outstanding issues in public administration are highlighted, which is the development of effective approaches to risk management, which will allow to calculate all the risks, to choose the most justified option of risk, to risk for a longer period and to provide management based on set goals and strategic decisions with sufficient quality. It is proved that it is important to manage risks in a timely, competent, pragmatic, coordinated way, preventing the accumulation of their critical mass, because untimely or unprofessional taking of measures to prevent or overcome adverse events that cause a risk situation at the public level is costly than the presence of defects in the risk management system at lower hierarchical levels. Any organizational-management system functions and develops in the context of internal and external contradictions. The analysis of these contradictions is the most important prerequisite for choosing and making effective management decisions based on managed contradictions. It should be emphasized that there is no universal way of management. There are different methods, techniques, management methods, each of which has both advantages and disadvantages. The most justified is their systematic, integrated use. In addition, modern management is open to the penetration of new techniques, procedures, tools, ideas in accordance with the set goals and objectives.

Key words: public administration, risk management, state institutions, entities and objects of management, environmental sphere, nuclear security sphere, economic sphere, customs service.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-10>

Ключевський В.І.

к. наук із держ. упр.,

керівник апарату

Херсонська обласна державна

адміністрація,

доцент кафедри державного управління

і місцевого самоврядування

Херсонський національний технічний

університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Публічне управління має системний і інституціональний характер, де системоутворювальним чинником постають цінності, цілі та потреби колективу, громади та суспільства, відношення між суб'єктами публічної сфери мають характер взаємодії та взаємосприяння й регулюються суспільно

визнаними інститутами та інституціями [1]. Імовірно, що сам процес управління може включати ідентифікацію чинників ризику, оцінку ризику, управління ризиками, а тому потрібно розкрити ці показники як процес їх нормування. Ризик визнається невід'ємною негативною властивістю будь-якої діяльності людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню окремих аспектів управління ризиками в державному управлінні є предметом наукових пошуків таких вітчизняних та закордонних дослідників: О. Половцева [2], С. Попова [3], В. Вітлінського [4], В. Гранатурова [5], В. Лук'янової [6], О. Білявської [7], О. Долгого [8], Т. Пахомової [9], Т. Бартона, У. Шенкира, П. Уокера [10], А. Кудрявцева [11], А. Фомічова [12] та ін.

На відміну від загальнотеоретичних питань управління ризиками, що достатньо детально висвітлено в економічній літературі, розгляду практичних проблем управлінню ризиками взагалі надається, вочевидь, недостатньо уваги.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність питання щодо прояву ризику в управлінській діяльності пов'язана із проведенням низки державних реформ, яка спричиняє розширення зон ризикових ситуацій. Оскільки ризик є невід'ємною складовою частиною сучасних процесів, виникає об'єктивна потреба врахування його впливу як на рівні країни, так і на рівні окремих галузей. Невирішеним завданням у державному управлінні залишається розроблення дієвих підходів до управління ризиками, що дозволить обчислювати всі ризики, вибирати найбільш оправданий варіант ризику, ризикувати на більш тривалий період і забезпечити управління на основі поставлених цілей й ухвалення стратегічних рішень із достатнім рівнем якості.

Мета статті. Метою статті є аналіз прояву управлінських ризиків та розроблення теоретичних і практичних рекомендацій щодо їх мінімізації у сфері публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Різка зростання частки імовірно-статистичних уявлень у наукових знаннях, об'єктивна потреба пошуку пізнавальних засобів, що дозволяють ураховувати чинники невизначеності, конфліктності під час вибору оптимальних альтернатив створили реальні перспективи для соціально-філософського аналізу феномену ризику.

Як відомо, національні ризики являють собою складну систему, що складається з низки тісно переплетених між собою та взаємопов'язаних ризиків, які, у свою чергу, мають внутрішню структуру.

У сучасній науковій літературі подаються різні визначення та класифікації ризиків. Причому їх сенс у будь-якому разі зберігається, а змінюється лише сфера, у якій виявляються певні ризики. Однак якщо нагромадження ризиків до критичних масштабів на рівні

корпорації зачіпає інтереси її власників, партнерів та персоналу, на рівні державних установ – інтереси низки суб'єктів господарювання й управління, то на рівні країни – інтереси національної держави, що загрожує їй банкрутством, зниженням міжнародного авторитету, втратою державної незалежності [13].

Очевидно, що відсутність моделі діагностування та управління ризиками на національному рівні або невчасне чи непрофесійне вжиття заходів щодо недопущення або подолання несприятливих подій, які викликають настання ризик-ситуації на суспільному рівні, обходиться країні набагато дорожче, ніж наявність вад у системі управління ризиками на нижчих ієрархічних рівнях. Тому дуже важливо, щоб національні агенти, безпосередньо відповідальні за відвернення ризиків державного існування (а це, передусім, уряд, національний банк, парламент та президент країни), були готові до адекватного сприйняття ризиків, спільних дій щодо їх передбачення, ідентифікації, подолання, розподілу можливих успіхів чи відповідальності за поразку в цій справі.

Управління ризиками будь-якої країни є одним із вирішальних чинників забезпечення сталої динаміки її соціально-економічного розвитку.

У системі національних ризиків України можна виокремити чотири основні блоки:

- 1) економічні ризики;
- 2) фінансово-кредитні ризики;
- 3) інституціональні ризики;
- 4) ризики надбудови.

Кожний зазначений ризик за певних обставин може «вибухнути» і стати актуальним для України.

Ключова роль у системі національних ризиків належить двом першим блокам – економічному і фінансовому, оскільки вони відрізняються від інших ризиків складністю передбачення, більшою ймовірністю, одночасністю та частотою виникнення, взаємопереплетенням і труднощами подолання. Слід відзначити, що донедавна світова наука аналізувала економічні та фінансові ризики окремо, відносячи їх до різних класів [2].

Водночас фінансово-економічні ризики в сучасних умовах практично неможливо розглядати у відриві від інституціональних ризиків та ризиків надбудови, що мають визначальний вплив на фінансово-економічний блок національних ризиків. Саме на цій підставі у класифікаціях та методологіях фінансових ризиків, що застосовуються західними рейтинговими чи консалтинговими структурами, ці ризики є лише частково фінансовими.

Учені, досліджуючи ризики, на перший план у визначенні їх суті ставлять різні сторони цього явища – саму подію, її можливість, відхилення від цілей; власне діяльність. Таке різноманіття підходів, що зумовлене складністю категорії ризику, суттєво ускладнює розроблення практичних аспектів управління ризиками.

Із погляду більшості науковців основним під час розроблення вітчизняного стандарту з управління ризиками має бути Стандарт ISO 31000, положення якого мають бути доповненими матеріалом інших двох документів, а також зауваженнями та пропозиціями науковців та практиків [14; 15; 16; 17].

ISO 31000:2009 включає принципи і загальні керівні принципи з управління ризиками. Може бути використаний будь-яким державним, приватним або співтовариством підприємства, асоціації, групи або окремою особою. Тому ISO 31000:2009 не є специфічною для будь-якої галузі промисловості або сектора. Він може застосовуватися впродовж усього життя організації, а також існує широкий спектр заходів, включаючи стратегії і рішення, операції, процеси, функції, проекти, продукти, послуги й активи. ISO 31000:2009 може бути застосована до будь-якого типу ризику, незалежно від його природи, чи то з позитивними, чи то з негативними наслідками.

Хоча ISO 31000:2009 надає загальні керівні принципи, він не призначений для того, щоб сприяти досягненню однаковості управління ризиками у всій організації. У питанні розроблення і здійснення планів управління ризиками слід буде взяти до уваги різні потреби конкретної організації, її конкретні завдання, контекст, структуру, діяльність, процеси, функції, проекти, продукти, послуги або активи й конкретну практику, що використовується.

Сьогодні в Україні найбільш розвиненими у сфері оцінювання ризиків є:

- екологічна сфера;
- сфера ядерної безпеки;
- економічна сфера;
- митна служба.

Наприклад, в екологічній сфері в Україні на законодавчому рівні існує тільки концепція екологічної безпеки [18] як складової частини національної безпеки держави на період до 2020 року та Методичні рекомендації «Оцінка ризику для населення від забруднення атмосферного повітря» [19], які затверджено Міністерством охорони здоров'я України.

Однак наразі під час розроблення декларацій безпеки підприємств, матеріалів екологічної експертизи та нормативної документації в Україні екологічні ризики не визначаються відповідно до сучасної методології аналізу

ризиків, хоча практично в усіх країнах світу ця методологія використовується як домінуючий механізм розроблення та обґрунтування оптимальних форм управління безпекою.

Відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [20] слід проводити всебічне дослідження ступеня небезпеки та оцінку ризику промислових об'єктів, що в процесі діяльності впливають на персонал, навколишнє природне середовище та населення.

З уведенням Методики оцінки ризиків у дію для підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю на національному рівні одночасно передбачається використання програмного забезпечення щодо оцінки ризиків під час забруднення навколишнього природного середовища. Застосування автоматизованих методів розрахунку ризику дозволить досягти якісно нового рівня визначення ступеня екологічної безпеки на локальному, регіональному та національному рівнях. Програмне забезпечення буде давати можливість проводити розрахунки фактичних ризиків за умов несприятливих впливів на об'єкти живої природи та автоматизувати роботу в цьому напрямку.

У той же час питання оцінки професійних ризиків на атомній електростанції тісно пов'язані з питаннями оцінки екологічних впливів. Організаційні, фізичні, хімічні, біологічні чинники впливають і на професійну, і на екологічну безпеку.

Аварія на Чорнобильській атомній електростанції 26 квітня 1986 р. була небезпечною як для персоналу, так і для навколишнього середовища на великих територіях. На атомній електростанції, як і на будь-якому іншому українському підприємстві, відповідно до Закону України «Про охорону праці» [21] впроваджено системауправління охороною праці.

Наслідки нещасних випадків, пов'язаних із роботою, та професійних захворювань спонукали розробників політик усього світу вживати заходів для заохочення поліпшення стану безпеки та охорони здоров'я працівників і запобігання настанню таких випадків і захворювань. Як результат, міжнародна спільнота долучилася до зусиль на міжнародному, регіональному, національному і місцевому рівнях задля заохочення безпеки та гігієни праці й запобігання в такий спосіб настанню нещасних випадків, пов'язаних із роботою [22].

У європейській нормативно-правовій базі з БГП особливе місце належить Директиві 89/391/ЄЕС Ради Європейських співтовариств «Про запровадження заходів, що сприяють поліпшенню безпеки і гігієни праці пра-

цівників на роботі» від 12 червня 1989 р. [23] про впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи.

У вітчизняних нормативно-правових актах з охорони праці, пожежної безпеки, ядерної та радіаційної безпеки, електробезпеки, санітарної гігієни, екологічної безпеки та ін., що діють нині, немає прямих указівок щодо обов'язкового проведення оцінки професійних ризиків. Є лише вимога Закону України «Про охорону праці» [21] про ознайомлення працівників із шкідливими і небезпечними умовами праці, а в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [24] йдеться лише про радіаційні ризики.

Згідно з наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» [25] і наказом Державної митної служби України «Про затвердження Положення про Департамент митного аудиту, аналізу та управління ризиками» [26] регулюються питання, пов'язані з організацією застосування методів управління ризиками в митній службі України.

Основи та принципи митного контролю, що передбачають використання системи управління ризиками, закріплено в Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, до якої Україна приєдналася згідно із Законом України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» [27]. Вони встановлюють, що:

1) митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства;

2) під час застосування митного контролю використовується система управління ризиками;

3) митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб, товарів і транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки;

4) для підтримки системи управління ризиками митна служба ухвалює стратегію, що базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання митного законодавства;

5) митна служба, наскільки це максимально можливо, використовує інформаційні технології та засоби електронних комунікацій для вдосконалення митного контролю.

Система управління ризиками ґрунтується на таких базових принципах:

1) цільова спрямованість, що полягає в підпорядкуванні всіх завдань митної служби України та способів їх вирішення для забезпечення дотримання вимог митного законодавства;

2) цілісність, що полягає в розробленні та використанні структурних підрозділів Держмитслужби, спеціалізованих митних установ й організацій, регіональних митниць, митниць функціональних підсистем управління ризиками як елементів єдиної системи;

3) інформаційна єдність, що полягає в сумісності інформаційних джерел і єдиних підходів до процедур їх оброблення та аналізу, а також взаємопов'язаності інформації на всіх рівнях митного адміністрування;

4) законність, що полягає у відповідності здійснюваних заходів запобігання ризикам та їх мінімізації законодавству України;

5) єдність управління ризиками, що полягає у визначенні єдиних підходів до ухвалення управлінських рішень щодо здійснюваних заходів запобігання ризикам та їх мінімізації.

Ґрунтуючись на означених принципах, система управління ризиками повинна забезпечити організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибіркової. Це дозволить митним органам України:

1) зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи й забезпечити більш ефективне використання наявних ресурсів;

2) підвищити можливості з виявлення порушень митного законодавства і запобігання їм;

3) створити сприятливі умови особам, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність із дотриманням вимог митного законодавства;

4) спростити та скоротити час здійснення митних процедур під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

5) створити єдине інформаційне забезпечення функціональних підсистем системи управління ризиками.

Висновки. Ризики на національному рівні можуть виникати в будь-якій країні на будь-якому етапі її розвитку, і не обов'язково в період кризи. Ризики піддаються ідентифікації та трансформації, існують вироблені практикою методи та процедури їх подолання. Тож головне – вчасно, компетентно, прагматично, скоординовано управляти ризиками, не допускаючи нагромадження їх критичної маси. Будь-яка організаційно-управлінська система функціонує і розвивається в умовах внутрішніх і зовнішніх суперечностей. Аналіз цих суперечностей є найважливішою передумовою вибору й ухвалення ефективних управ-

лінських рішень, заснованих на керованих суперечностях. Слід наголосити, що універсального способу управління немає. Існують різні методи, прийоми, способи управління, кожний із яких має як переваги, так і недоліки. Найбільш обґрунтоване їх системне, комплексне використання. Крім того, сучасний менеджмент відкритий для проникнення в нього нових прийомів, процедур, інструментів, ідей відповідно до поставлених цілей і завдань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / за заг. ред. А.М. Пойченка, В.А. Ребкала. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. 414 с.
2. Половцев О.В., Коробко Г.Г. Ризики в державному управлінні: методичні підходи до керування. URL : http://el-zbirn-du.at.ua/Pol_s.pdf.
3. Попов С. Стратегічний підхід до нововведень в публічному управлінні: класифікація невизначеностей та ризиків рішень. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardyo_2015_2_12.
4. Вітлінський В.В., Великоіваненко Г.І. Ризикологія в економіці та підприємстві: монографія. Київ : КНЕУ, 2004. 480 с.
5. Гранатуров В.М., Литовченко І.В., Харічков С.К. Аналіз підприємницьких ризиків: проблеми визначення, класифікації та кількісні оцінки: монографія. Одеса : Ін-т пробл. Ринку та екон.-екол. досліджень НАН України, 2003. 164 с.
6. Лук'янова В.В, Головач Т.В. Економічний ризик. Київ : Академвидав, 2007. 464 с.
7. Білявська О.Б. Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 6. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_5.
8. Долгий О.А. Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління ; Держ. податкова адміністрація України ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2006. 441 арк.
9. Пахомова Т.І., Якубовський О.П., Драгомирецька Н.М. Управління ризиками та кризами суспільного розвитку : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. 188 с.
10. Бартон Т., Шенкир У., Уокер П. Риск-менеджмент. Практика ведущих компаній. Москва : Вільямс, 2015. 364 с.
11. Кудрявцев А.А. Интегрированный риск-менеджмент. Москва : Экономика, 2010. 656 с.
12. Фомичев А.Н. Риск-менеджмент : учебник. Москва : Дашков и К, 2008. 374 с.
13. Draft Code of Governance. Principles for South Africa-2009 King Committee on Governance. The Business Leaders / Institute of Directors in Southern Africa. 2009. February 25. URL : <http://www.ru.ac.za/media/rhodesuniversity/content/erm/documents/xx.%20King%203%20-%20King%20Report.pdf>.
14. Кнайт К. ISO 31000 и кризис исландского вулкана. URL : http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=266:iso-31000-&catid=41:2009-10-16-12-08-07&Itemid=73&lang=ru.
15. Международный Стандарт ISO 31000 РискМенеджмент – Принципы и руководства. Первое издание. URL : http://www.pqmonline.com/assets/files/standards/iso_31000-2009%28r%29.pdf.
16. Руководство ISO 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения. URL : http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/ISO_GUIDE_73_Russian.pdf.
17. Найт В. Новый стандарт ISO 31000:2009 для эффективного управления рисками. Стандартизація, Сертифікація, Якість. Харків : Харків. регіон. наук.-виробнич. Центр стандартизації, метрології та сертифікації, 2009. С. 6–9.
18. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження КМУ від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/880-2007-%D1%80>.
19. Про затвердження методичних рекомендацій «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря» : Наказ МОЗ України від 13.04.2007 № 184. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0184282-07>.
20. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України 18 січня 2001 року № 2245-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.
21. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
22. Узгодження українського законодавства з європейською нормативно-правовою базою з безпеки і гігієни праці: ключові питання. URL : <http://oppb.com.ua/articles/uzgodzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-z-yevropeyskoju-normativno-pravovoyu-bazoyu-z-0>.
23. Директива № 89/391/ЄЕС Ради щодо запровадження заходів заохочення поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі: Люксембург від 12 червня 1989 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_b23.
24. Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80>.
25. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ МФУ від 31.07.2015 № 684. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1021-15>.
26. Про затвердження Положення про Департамент митного аудиту, аналізу та управління ризиками : Наказ ДМС України від 10.10.2012 № 528. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0528342-12>.
27. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 05.10.2006 № 227-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-16>.

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВИКЛАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ МЕДИЦИНИ, ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЕКОНОМІКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В МЕЖАХ КРЕДИТНО-MОДУЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ОДИН З АСПЕКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

INNOVATIVE APPROACHES TO TEACHING SOCIAL MEDICINE, HEALTH CARE ORGANIZATION AND ECONOMY WITHIN THE CREDIT-MODULE SYSTEM AS AN ASPECT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND PRESERVATION OF PUBLIC SPACE

У статті здійснена характеристика одного з основних аспектів державного управління, а саме підготовки майбутнього кадрового потенціалу держави.

Розвиток суспільства і навчально-виробничих технологій диктує свої вимоги щодо фахово та інформаційно освічених, комунікабельних спеціалістів, здатних вести діалог на рівних із колегами і пацієнтами заради досягнення мети збереження здоров'я та якості життя своїх підопічних.

Наведено приклади застосування методів і прийомів технології розвитку критичного мислення та аналізу ситуацій. Також описано результати використання модифікованої методики аналізу ситуацій (на базі методики С. Терно, 2011) для формування та розвитку у студентів-медиків критичного мислення та аналітичних здібностей. Представлені результати впровадження інтерактивних методів навчання, а саме «аналіз ситуації» та «метод розвитку критичного мислення».

Також висвітлені нові підходи щодо досвіду у викладанні інтерактивних методів навчання дисципліни «Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я» в умовах кредитно-модульної системи як один із аспектів державного управління. Методика ґрунтується на логічному аргументованому судженні щодо змісту та форми навчальних текстів, а також самостійності, незалежності мислення від стереотипів, результатом чого є формування власної позиції щодо будь-яких текстів і ситуацій у цілому. Це дозволить розвинути організаційні здібності майбутніх лікарів, уміння планувати та економічно обґрунтовувати, організувати, мотивувати молодший медичний персонал та контролювати його подальшу діяльність, забезпечить підготовку висококваліфікованих фахівців, здатних до самостійного виваженого прийняття рішень у різних проблемних ситуаціях.

*За проведеним аналізом щодо порушеної проблематики зроблено висновок про те, що першочерговим завданням державної політики в галузі освіти, її підготовки магістрів зокрема, має стати запровадження нових та сучасних інтерактивних методів викладання із ключовою роллю держави у цьому процесі. Доведено, що розроблення нових сучасних навчальних програм є важливою платформою для підготовки студентів-медиків. **Ключові слова:** критичне мислення, соціальна медицина та організація охорони здоров'я, громадське здоров'я, кредитно-модульна система.*

In the article the conducted description of one is of basic aspects of state administration, namely preparation of future skilled potential of the state.

Development of society and educational-productive technologies dictates the requirements in relation to professionally and informatively well-educated, sociable specialists able to conduct a dialogue on equal with colleagues and patients for the sake of gaining end of maintenance of health and quality of life of the ward.

Examples of application of methods and receptions of technology of development of the critical thinking and analysis of situations are made. Also, the results of the use of the modified methodology of analysis of situations (on the base of methodology of С. Терно, 2011) are described for forming and development for the students-physicians of the critical thinking and analytical capabilities. Presented results of introduction of interactive methods of studies, namely "analysis of situation" and "method of development of the critical thinking".

Also, new approaches are lighted up in relation to experience in teaching of interactive methods of studies of discipline of "Social medicine, organization and economy of health protection" in the conditions of the credit-module system, as one of aspects of state administration. Methodology is base on the logical argued judgement in relation to maintenance and form of educational texts, and also independence, thinking independences from existent stereotypes, by a result what forming of own position is in relation to any texts and situations on the whole.

Thus in turn will allow pozvumu organizational capabilities of future doctors, ability to plan and economically ground, to organize, to explain a junior medical personnel and control it further activity, will provide preparation of highly skilled specialists, capable to the independent self-weighted acceptance decisions in different problem situations.

After the conducted analysis in relation to the broken range of problems drawn conclusion that by the near-term task of public policy in industries of education, and preparations of master's degrees in particular, the input of new and modern interactive methods of teaching must become with the key role of the state in this process. It is well-proven that new modern educational program development is an important platform for preparation of students-physicians.

Key words: critical thinking, social medicine and organization of health protection, public health, credit-module system.

УДК 614.321.311.37.0

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-11>

Коваленко О.О.

старший викладач кафедри громадського здоров'я та мікробіології Київський медичний університет

Вступ. Громадське здоров'я, або здоров'я нації – це один із основних індикативних чинників державотворення та безпеки держави, він є базовою складовою частиною людського капіталу та конкурентоспроможності країни й перебуває в тісному інтегральному зв'язку з економікою, наукою та обороноздатністю. Здоров'я населення – це, в першу чергу, запорука стабільного фундаменту держави, сприятливої соціально-моральної атмосфери та довіри до держави, а лікар виступає в ролі гаранта його збереження, захисту та зміцнення.

Охорона здоров'я є складовою частиною державного будівництва, соціальної системи і політики, а також системи національної безпеки.

В усьому світі визнано, що кваліфіковані кадрові ресурси охорони здоров'я є однією з головних умов успішності галузі. Медичні кадри розглядаються як стратегічний капітал, адже 70% капіталовкладень у галузь охорони здоров'я у світі спрямовується саме на її кадрове забезпечення [1]. Таким чином, реалізація інноваційних підходів у навчанні лікарів у системі освіти України є вагомою і необхідною для забезпечення входження держави до європейського простору. Це також зумовлено низкою чинників: потребами демократизації освіти, підвищення рівня її якості, приведення у відповідність до запитів і вимог суспільства, появою нових викликів і загроз демографічного, екологічного, соціально-економічного і суспільно-політичного характеру.

Посилення вимог щодо підготовки нової генерації лікарів, здатних не тільки якісно виконувати завдання зі збереження, зміцнення та відновлення здоров'я, диктує необхідність лікарю виконувати функції менеджера закладу охорони здоров'я, вміти планувати та економічно обґрунтовувати, організовувати, мотивувати персонал та контролювати його діяльність.

Мета дослідження – вдосконалення процесу практичних занять із предмету «Соціальна медицина та організація охорони здоров'я» в умовах кредитно-модульної системи.

Досягти поставленої мети можливо шляхом застосування інтерактивного методу проведення практичних занять для набуття майбутніми лікарями вмінь успішної роботи в умовах ринку.

Матеріали – науково-педагогічне спостереження. **Методи** – аналітичний.

Результати та обговорення. Ефективна робота фахівців у нових умовах неможлива без засвоєння основ громадського здоров'я та безпосередньої охорони здоров'я через організаційну діяльність. Саме ця дис-

ципліна акцентує увагу на вивченні залежності здоров'я від різноманітних чинників, у тому числі соціальних, на підходах до розроблення та оцінки ефективності заходів щодо поліпшення й удосконалення надання медичної допомоги.

Запропонований метод навчання дозволяє проводити аналіз потоку інформації у сучасному світі з подальшою ефективною передачею великого обсягу знань та забезпеченням високого рівня оволодіння матеріалом, який вивчається. Однією з методичних інновацій є використання інтерактивних методів навчання (з англ. «inter» – взаємний, «act» – діяти) [2].

До провідних методів інтерактивних форм навчання відносяться тренінги, дискусії, кейс-методи, методи проєктів, ділові ігри, методи аналізу ситуацій та розвитку критичного мислення [3].

Важливим чинником, який визначає тенденції розвитку системи освіти багатьох країн, є якість освіти, яка відповідає потребам суспільства з моментами випередження. Це актуалізує питання розроблення технологій упровадження активного продуктивного навчання в методику викладання «Соціальної медицини, організації та економіки охорони здоров'я», зокрема і застосування методів і прийомів технології розвитку критичного мислення та аналізу ситуацій.

Соціальна медицина як наука і предмет викладання посідає провідне місце у сучасній медичній науці та підготовці фахівців системи охорони здоров'я. Навчальна дисципліна «Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я» розкриває весь спектр фундаментальних понять «здоров'я» та «охорона здоров'я», особливості їх формування, сучасні тенденції трансформації та вплив на суспільний розвиток із подальшим обґрунтуванням медико-соціальних заходів держави, суспільства та системи охорони здоров'я в напрямку збереження, зміцнення і відновлення здоров'я [4].

У даному дослідженні було використано модифікований метод аналізу ситуацій (на базі методики С. Терно, 2011) для формування та розвитку у студентів-медиків критичного мислення.

Ми запропонували студентам, розподіленим на 3 групи, на час та швидкість провести аналіз ситуації, яка теоретично складена на прикладі медичного закладу/установи, міста, області або в Україні, на основі показників стану здоров'я контингенту (демографічних показників, захворюваності, інвалідності або смертності), із подальшим визначенням факторів впливу на ситуацію, а також логічним

обґрунтування дій для оптимізації та покращення досліджуваного явища, з розробленням профілактичних заходів.

Тобто аналіз ситуації полягав у тому, що учасникам пропонувалося осмислити та проаналізувати ситуацію, опис якої водночас не тільки відображає практичну професійну проблему, а й актуалізує комплекс знань, які необхідно засвоїти під час розв'язання цієї проблеми. Причому сама проблема не має однозначних вирішень.

Також застосовувався аналіз конкретних ситуацій (метод конкретних ситуацій, кейс-метод, кейс-стаді, метод ситуаційного аналізу) – метод навчання, який використовує опис реальних професійних, економічних та соціальних ситуацій.

Таким чином, застосування методу аналізу ситуацій сприяло формуванню та розвитку у студентів-медиків критичного мислення, що значно покращило інтерактивну компоненту програми навчання наших студентів. Раніше даний підхід не застосовувався.

Метод критичного мислення у студентів-медиків стимулює процес аналізу, синтезування й обґрунтування оцінки достовірності/цінності інформації; властивість сприймати ситуацію глобально, знаходити причини і альтернативи; здатність генерувати чи змінювати свою позицію на основі фактів й аргументів, коректно застосовувати отримані результати до проблем і приймати зважені рішення – чому довіряти та що робити далі.

На основі аналізу розроблень із методики викладання навчальної дисципліни із впровадженням ТРКМ, власної практики такого навчання доходимо висновку, що особливостями навчання варто вважати такі:

- розв'язання яких потребує *мислення вищого рівня* (аналізу, синтезу, порівняння, установлення логічних зв'язків, узагальнення, оцінювання);

- що організують навчальний процес як *дослідження, де студенти- медики навчаються осмислювати, конструювати власне мислення;*

- за яких відбувається *активізація пізнавальної діяльності студентів у міжособистісній взаємодії і постійній співпраці* під час пошуку джерел інформації та їх опрацювання, систематичного оцінювання та аргументування, спростування або доведення (думок, бачень, тверджень, положень тощо), **оперування доказами та формулювання аналітичних висновків;**

- коли міжособистісна взаємодія і співпраця в навчанні базується на *активній мовленнєвій діяльності* – студенти-медики поясню-

ють, сперечаються, доводять, обґрунтовують, висувують ідеї, спільно виконують завдання, приймають рішення і *пов'язують новий матеріал із засвоєним раніше;*

- за яких результатом навчання є не засвоєння фактів чи чужих думок, а *формування власних суджень* (умовиводів) на основі застосування до навчальної інформації певних прийомів (технологій) мислення;

- якщо навчання передбачає *особисту відповідальність*, тобто студенти мають бути *вмотивовані до обговорення і вирішення проблем*, а не намагатися уникати цього, налаштовані на *позитивну взаємозалежність* – успіх кожного залежить від його досвіду та діяльності інших; спільна діяльність сприяє успіху; оцінювання інформації, процесу та діяльності здійснюється кожним;

- за яких викладання у цьому процесі є стратегією постійного *оцінювання результатів із використанням зворотного зв'язку* «студент – викладач» на основі активності викладача [5].

Методика розвитку критичного мислення заснована на творчій співпраці студента і викладача, що стимулює розвиток у студентів аналітичного і творчого підходів до будь-якого матеріалу.

Перша стадія – актуалізує наявні знання студентів-медиків, збуджує інтерес до теми; саме під час цієї стадії формулюється проблема та визначаються цілі вивчення матеріалу. Для цього слід використовувати різноманітні прийоми: мозковий штурм, висунення різних гіпотез або версій відносно досліджуваного матеріалу тощо. На основі наявних знань студенти-медики можуть будувати свої прогнози, визначати цілі пізнавальної діяльності на практичних заняттях. Педагогічний результат етапу полягає в підвищенні мотиваційної, інформаційної і комунікаційної складових частин особистості студента.

Друга стадія полягає в осмисленні нового матеріалу – це стадія реалізації змісту. Метою етапу виступає розвиток творчого критичного мислення; навичок самостійної роботи; пошукової та продуктивної евристичної діяльності. Відбувається основна змістовна робота студента з текстом, причому поняття «текст» варто розуміти досить широко: це може бути будь-яке джерело, а також наведені дані викладачем, відеоматеріали тощо. У процесі роботи студента з новою інформацією викладачу слід використовувати такі прийоми: читання тексту із зупинками, маркірування тексту символами, складання таблиць, графічні організатори інформації тощо.

Третя стадія – міркування, або рефлексії. Мета етапу – персоналізувати знання; забез-

печити міцність, глибину знань; усвідомити, осмислити актуальне знання та способи пізнавальної діяльності. Під час цієї стадії студент повинен осмислити вивчений матеріал і сформулювати свою особисту думку, ставлення до нього. Методичними прийомами виступають: аналіз стану контингенту, виявлення діючих факторів, написання аналітичних висновків, проведення дискусії, складання схем тощо. Результат цього етапу полягає в усвідомленні способів набуття та оброблення інформації, корекції своїх установок, дій, розмірковувань.

Висновки. Таким чином, під час навчання за методикою розвитку критичного мислення студенти повинні пройти через три стадії опанування матеріалом, оскільки кожна з них відбиває відповідну ланку процесу засвоєння: сприйняття → осмислення → застосування. Саме даний підхід забезпечує підготовку висококваліфікованих фахівців, здатних до самостійного виваженого прийняття рішень у різних проблемних ситуаціях.

Для забезпечення якісної підготовки фахівців необхідно забезпечити подальший пошук і впровадження інноваційних методів у навчальний процес.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коваленко О. Наближення засад підготовки сучасних керівних кадрів з охорони здоров'я України до світових стандартів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2(29). С. 143–146.
2. Данко Д.В. Нові аспекти викладання соціальної медицини та організації охорони здоров'я в рамках кредитно-модульної системи. *Науковий вісник Ужгородського університету, серія «Медицина»*. 2017 р. Вип. 1(55). С. 152–154.
3. Бистрова Ю.В. Інноваційні методи навчання у вищій школі України *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1(4). С. 27–33.
4. Москаленко В.Ф. Громадське здоров'я В.Ф. Вінниця : Нова Книга, 2013. 560 с.
5. Технології розвитку критичного мислення учнів / Кроуфорд А., Саул В., Метьюз С., Макінстер Д. ; наук. ред., передм. О.І. Пометун. Київ : Плетяда, 2006. 220 с. та іл.

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕЖАХ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PUBLIC POLICY DEVELOPMENT OF TOURISM OF UKRAINE

Інститут державно-приватного партнерства в Україні знаходиться на початковій стадії свого становлення та розвитку. Грамотно організована співпраця держави та бізнесу повинна стати дієвим механізмом взаємодії та взаємодопомоги в питаннях забезпечення і реалізації програм та проєктів соціально-економічного розвитку на державному та регіональному рівнях в умовах глобалізації і зростаючої міжнародної конкуренції. В сучасних економічних умовах приватний сектор набуває статусу рівноправного партнера держави у виконанні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Системний розвиток туристичної сфери потребує рішучих кроків з боку держави. Державна політика повинна бути націлена на всебічний розвиток туристичної галузі, застосовуючи такі інструменти, як державні програми розвитку, залучення приватних інвестицій, партнерська взаємодія держави та бізнесу. Отже, однією з перспективних форм розвитку туризму може стати державно-приватне партнерство з огляду на вітчизняні економічні реалії та позитивний світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства. У статті розглянуто сутність механізму реалізації державно-приватного партнерства. Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Висвітлено основні напрями реалізації державно-приватного партнерства в сфері туризму у світовій практиці. Окреслено позитивні тенденції соціально-економічного розвитку під час реалізації механізму державно-приватного партнерства та розвитку туристичної галузі. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в Україні. Запропоновано реалізацію певного комплексу заходів для ефективного використання інструменту державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, туристична сфера, державна політика, інвестиції, концесія.

The Institute of Public-Private Partnership in Ukraine is at an early stage of its formation and development. Properly organized cooperation between the state and business should become an effective mechanism of interaction and mutual assistance in the issues of providing and implementing programs and projects of socio-economic development at the national and regional levels in the context of globalization and growing international competition. In today's economic environment, the private sector acquires the status of an equal partner of the state in fulfilling the strategic tasks of the socio-economic development of the country. The systematic development of the tourism sector requires decisive steps by the state. Public policy should focus on the overall development of the tourism industry, using such instruments as public development programs, attracting private investment, partnerships between the state and business. Therefore, one of the most promising forms of tourism development can be public-private partnership in view of domestic economic realities and positive world experience of using public-private partnership mechanism. The article deals with the essence of the mechanism of public-private partnership implementation. The foreign experience of implementing public-private partnership projects is analyzed. The main directions of realization of public-private partnership in the sphere of tourism in the world practice are highlighted. Positive tendencies of socio-economic development in realization of the mechanism of public-private partnership and development of tourism industry are outlined. The analysis of legal and legal support of public-private partnership in Ukraine is carried out. It is proposed to implement a set of measures for the effective use of the public-private partnership tool.

Key words: public-private partnership, tourism sphere, public policy, investment, concession.

УДК 328.18: 379.85
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-12>

Леоненко Н.А.

к. екон. наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства в різних галузях народного господарства свідчить про високий ступінь ефективності цього інструменту соціально-економічного розвитку. Необхідність державної участі в розвитку індустрії туризму зумовлена високим рівнем витрат та ризику, а також довгим терміном окупності під час будівництва та реконструкції туристичної інфраструктури. Розвиток вітчизняної індустрії туризму на сучасному етапі має досить неоднозначний характер. Поряд з високим наявним туристичним потенціалом у галузі є цілий ряд певних проблем, які необхідно вирішувати, створюючи ефективний

механізм взаємодії держави, бізнесу і громадських організацій. Таким механізмом, на нашу думку, повинно стати державно-приватне партнерство (ДПП) у сфері туризму, що дозволить залучити додаткові інвестиції у розвиток і модернізацію галузі та природним чином позначиться на рівні розвитку індустрії туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На цей час різноманітні підходи та наукові дискусії щодо визначення та ролі державно-приватного партнерства у соціально-економічному розвитку держави загалом та в туристичній сфері зокрема. На особливу увагу заслуговують наукові дослідження з цієї проблематики таких провідних вчених, як М. Айрапетян, М. Азанов, О. Акімова,

Н. Бабіна, В. Варнавський, М. Віллісов, С. Волков, М. Дерябіна, І. Крюкова, В. Ліхачьов, О. Масленников, Г. Натрошвілі та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак попри високий рівень науково-методичних розробок у цьому напрямку, питання державно-приватного партнерства саме в рамках державної політики розвитку туристичної сфери України потребують подальших наукових розвідок.

Мета статті полягає в аналізі механізму державно-приватного партнерства в рамках державної політики регулювання туристичної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасне економічне становище країни диктує певні умови для підвищення ефективності її діяльності, які насамперед пов'язані з активізацією взаємовигідного співробітництва бізнесу і держави, де значущим фактором впливу буде державна підтримка в рамках розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) для більшості сфер життєдіяльності суспільства, в тому числі і для сфери туризму.

Державно-приватне партнерство є механізмом узгодження і регулювання інтересів держави і бізнесу, забезпечення взаємовигідного співробітництва, метою якого є забезпечення і реалізація програм і проектів соціально-економічного розвитку регіонів. Що своєю чергою призведе до поліпшення якості життя населення та досягнення цілей державного управління для вирішення суспільно пріоритетних завдань на взаємовигідних умовах.

Останнім часом використання різних форм державно-приватного партнерства набуло великих масштабів з огляду на те, що держава та бізнес займаються спільною діяльністю зі створення та модернізації соціально-значущих інфраструктурних об'єктів на загальнодержавному та регіональному рівнях. Дана форма взаємодії представляє особливий інтерес для органів державної влади з економічної точки зору, тому що дозволяє здійснювати розвиток соціальної сфери шляхом інвестування в удосконалення інфраструктури.

Механізм реалізації державно-приватного партнерства передбачає залучення приватних інвестиційних коштів для впровадження пріоритетних проектів, що сприяє більш раціональному використанню коштів бюджету в процесі вирішення завдань з розвитку інфраструктури в сфері зв'язку, транспорту, житлово-комунального господарства, інноваційних технологій, охорони здоров'я, культури, освіти тощо.

Найбільшого поширення проекти державно-приватного партнерства отримали в економічно розвинених країнах, про що свідчить

світовий досвід їх реалізації. Встановлено взаємозв'язок між рівнем соціально-економічного розвитку країни і сферами використання державно-приватних проектів. У країнах з розвиненою ринковою економікою пріоритетними галузями впровадження даних проектів є зв'язок, туризм, інноваційні технології. У країнах з більш низьким рівнем життя найбільш актуальні проекти з розвитку та модернізації життєво важливих об'єктів інфраструктури.

Контракти державно-приватного партнерства вигідні з економічної точки зору, тому що частіше, ніж традиційні, залишаються в межах заявлених обсягів фінансування (більш 30%). У разі збільшення вартості реалізації державно-приватного проекту вона становить в середньому 4%, тоді як для традиційних проектів цей показник дорівнює 18%. Збільшення термінів реалізації проектів державно-приватного партнерства на 22% менше в порівнянні з традиційними проектами.

Аналіз зарубіжного досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства показав, що практично у всіх державах, де використовують цей механізм, виділяються певні пріоритети з використання державно-приватного партнерства. Найбільша кількість проектів державно-приватного партнерства здійснюється в транспортній галузі (аеропорти, порти, трубопровідний транспорт, дороги, мости і так далі), соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм), житлово-комунальному господарстві (електромережі, водопостачання, теплопостачання тощо), а також певною мірою і в сфері туризму.

Державно-приватне партнерство можливо і необхідно в тих галузях, які мають важливе соціальне або культурне значення та є потенційно прибутковими. Однією з таких галузей є туризм. Реалізація державно-приватного партнерства та розвиток туристичної галузі може сприяти: створенню великої кількості нових робочих місць, збільшенню доходів населення і підвищенню рівня життя в країні, збереженню історико-культурних та природних пам'яток, розвитку регіонів, модернізації наявної інфраструктури, підвищенню авторитету України на міжнародній арені та перешкоді відтоку капіталу з країни, за рахунок спрямування виїзного потоку туристів на внутрішній туристичний ринок країни.

У світовій практиці державно-приватного партнерства в сфері туризму накопичена величезна кількість прикладів співпраці держави і підприємницьких структур. Умовно цю співпрацю можна розділити на три основні напрями:

1) співробітництво в області реалізації комплексних проектів, пов'язаних з необхідністю значних вкладень в інженерну інфраструктуру і комунікацій (схеми договорів концесій, лізингу або прямого державного фінансування інфраструктурної частини проекту);

2) співробітництво в галузі створення об'єктів туристичної та розважальної інфраструктури (використання різних інструментів стимулювання приватного сектора: пільги, податки, кредити тощо);

3) співробітництво в сфері маркетингу і просування національного туристичного продукту (створення Національних туристських адміністрацій) [1].

На думку науковців [2], найбільш перспективним інструментом для України є концесія, оскільки вона передбачає можливість відновлення різних природних і культурно-історичних об'єктів, з подальшим використанням в туристичних цілях згідно з затвердженим проектом і договором. При цьому об'єкт концесії знаходиться в державній власності.

Сучасним прикладом ефективного державно-приватного партнерства в сфері туризму є приклад Туреччини. Сучасна Туреччина є одним зі світових лідерів туристичного ринку в сегменті курортно-пляжного туризму. Успіх Туреччини як розвиненого туристичного центру полягає в грамотній державній політиці в галузі туризму. Активна державна політика дозволила в досить короткі часові рамки створити конкурентоспроможний національний туристичний продукт. Результатом ефективного державного втручання в індустрію туризму стало усунення законодавчих перешкод для активної участі підприємницького сектора. У період реалізації державних програм з розвитку туризму, турецьким урядом були прийняті законопроекти, що визначають законодавчу базу для різних форм концесій в будівництві швидкісних трас, мостів, тунелів, аеропортів, об'єктів електроенергетики та інше. В результаті державно-приватного партнерства були утворені 9 особливих економічних зон, найбільш сприятливих для розвитку туризму. Саме завдяки комплексній політиці держави в сфері туризму, а також завдяки ефективному використанню інструменту державно-приватного партнерства, Туреччині вдалося стати абсолютним лідером на туристичному ринку Середземномор'я.

В Україні питання ДПП регулює Департамент залучення інвестицій Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, а нормативно-правовий статус надає: Господарський кодекс України; Цивільний кодекс України; Закон України «Про

державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI [3]; Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV; Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 р. №1286-XIV; Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 р. № 2624-VI; Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» від 08 липня 2011 р. № 3687-VI та інші підзаконні нормативно-правові акти.

Згідно з Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. Україна має досвід залучення приватного сектора до розвитку національної економіки. За даними Світового банку, протягом 1990–2011 рр. за участю приватного сектора реалізовано 40 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд дол., з яких близько 90 відсотків були спрямовані на реалізацію проектів у сфері телекомунікацій. В інших країнах, з рівнем доходу на одну особу нижче середнього, загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990–2011 рр. для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектора, становив 588,5 млрд дол. Ураховуючи те, що до зазначеної категорії належать переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії та країни СНД, рівень залучення приватного сектора до реалізації інфраструктурних проектів в Україні є незадовільним [4].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні, станом на 01.07.2019 на засадах ДПП укладено 186 договорів, з яких реалізується 52 договори (35 – договорів концесії, 15 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 134 договори не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 17 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується). З них тільки один в сфері туризму у Кіровоградській області [5].

Незважаючи на певні успіхи, що намітилися в розвитку вітчизняної сфери туризму, держава ще недостатньо бере участь у її становленні:

1. Не визначено умови і механізми створення державно-приватного партнерства в сфері туризму.

2. Не розроблені принципи функціонування і розвитку державно-приватного партнерства в сфері туризму.

3. Не розвинені організаційні структури управління, які координують процеси взаємодії учасників партнерства.

4. Не розроблені організаційні основи інформаційного забезпечення управлінських рішень.

5. Не розроблено економічний механізм регулювання та участі населення в проектах розвитку інфраструктурних об'єктів сфери туризму, що функціонують на основі державно-приватного партнерства.

Зазначені проблеми стримують темпи розвитку туристично-рекреаційної галузі загалом, що своєю чергою знижує обсяг фінансових надходжень до бюджетів всіх рівнів.

Для подолання ситуації, що склалася і для ефективного використання інструменту державно-приватного партнерства пропонується реалізувати наступний комплекс заходів:

- створення законодавчої бази регулювання ДПП у сфері туризму;

- розробка довгострокових цільових програм з розвитку індустрії туризму з чітко прописаним механізмом ДПП;

- забезпечення цільового фінансування та державної підтримки найбільш пріоритетних і перспективних підприємницьких проектів в індустрії туризму;

- підтримка охорони пам'яток природи, культури та історії в рамках державних та регіональних цільових програм;

- розробка і проведення масштабної національної рекламної кампанії, спрямованої на формування позитивного туристичного образу України;

- залучення інвестицій у туристичну галузь;

- розвиток туристичної інфраструктури.

В Україні державно-приватне партнерство можливе лише в умовах політичної, економічної та соціальної стабільності, де права інвесторів охороняються, а ризик втрати капіталу якщо і не мінімальний, то хоча б незначний (прийнятний). Україна наразі не входить до числа країн зі сприятливим інвестиційним кліматом. Тому перспективи розвитку державно-приватного партнерства в нашій країні досить туманні.

Висновки. Отже, питання впровадження державно-приватного партнерства в сфері туризму повинні вирішуватися на основі реалізації чіткої і амбітної програми розвитку туризму, націленої на залучення інвестицій.

Як показує досвід, цільові програми, складені в узагальнених рисах, є неефективними, а виділені державні кошти не призводять до позитивних для економіки країни результатів. Конкретним завданням інвестиційно-орієнтованої програми в сфері туризму має стати, перш за все, залучення інвестицій, причому інвестицій системних, спрямованих на створення сучасної і потужної інфраструктури, впровадження передових технологій обслуговування, підтримку перспективних об'єктів показу і так далі. Вирішити це завдання можна насамперед на основі широкого впровадження інструментарію державно-приватного партнерства. Необхідно розробити методіку організації державно-приватного партнерства в сфері туризму передусім у сфері концесійної діяльності, що забезпечить більшу залученість у цей процес місцевих органів влади. Доцільно передбачити механізм, що дозволяє суб'єктам державно-приватного партнерства отримувати місцеві ресурси на пільгових умовах (наприклад, під час оплати води або електроенергії). У майбутньому необхідно провести дослідження, що спрямоване на розробку економічного інструментарію прогнозування результативності державно-приватного партнерства в сфері туризму.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Акімова О.Е., Волков С.К. Государственно-частное партнерство как инструмент развития индустрии туризма в Российской Федерации. *Региональная экономика: теория и практика*. 2012. № 2(233). С. 43–48.

2. Бабина Н.А., Натрошвили Г.Р. Развитие туризма на основе механизмов государственно-частного партнерства. *Modern Science – Moderni veda*. 2017. № 7. С. 91–94.

3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 155-IX від 03.10.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17?lang=uk>.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р «Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 pp.». URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2ad2bd1f-908a-4b10-a090b7179649a0ea&title=KontseptsiiaRozvitkuDerzhavnoprivatnogoPartnerstvaVUkrainiNa2013-2018-Roki>.

5. Стан здійснення ДПП в Україні. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗВ'ЯЗКІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

MECHANISMS FOR PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

У статті розкрито сутність і специфіку зв'язків з громадськістю в системі публічного управління, виявлені необхідні умови і механізми демократизації системи державної влади і управління з метою наближення їх до суспільства і громадян. Проведено аналіз умов ефективності служб із зв'язків з громадськістю в держструктурах.

Багатосторонній зв'язок суспільства і держави досягається шляхом встановлення оптимальних форм відносин між ними на основі співпраці, співучасті, сприяння, спільної відповідальності. Саме багатосторонній взаємозв'язок суспільства та держави забезпечується шляхом досягнення ефективного діалогу між владою та громадськістю. Це означає, що органи влади не лише інформують громадськість про свою діяльність, а і залучають громадськість до участі у процесах розробки та прийняття державно-управлінських рішень. Новою формою взаємодії влади і громадськості повинно стати стимулювання, виховання громадськості щодо її участі у творенні та реалізації державної політики. Результатом досягнення ефективного діалогу є налагодження рівноправної, партнерської співпраці між громадянами та інститутами державної влади на основі досягнення довіри.

Завдяки діяльності служб із зв'язків з громадськістю органи місцевого самоврядування й управління стають і механізмом формування громадянського суспільства (суспільства ініціативних, законслухняних громадян, які знають свої права і вміють їх відстоювати), і невіддільною його частиною. Ця позиція ґрунтується на тому, що за допомогою служб із зв'язків з громадськістю здійснюється діалог представників органів управління та населення, який націлений на обмін інформацією, тобто на обговорення і вибір оптимальної з точки зору всіх учасників діалогу стратегії соціального розвитку, яка повинна реалізовуватися в конкретній тактиці управління місцевої адміністрації. Тому ПР-комунікації органів місцевої влади можуть стати можливістю здійснення громадянами конституційних прав щодо прийняття суспільно значущих рішень, що дозволяє наповнити ідею народовладдя реальним змістом.

Ключові слова: публічне управління, зв'язки з громадськістю, державне управ-

ління, органи державної влади, комунікаційні зв'язки, імідж, громадська думка.

The article describes the nature and specificity of public relations in the system of public administration, reveals the necessary conditions and mechanisms for democratization of the system of state power and government in order to bring them closer to society and citizens. The conditions of efficiency of public relations services in state structures are analyzed.

Multilateral communication between society and the state is achieved by establishing optimal forms of relations between them on the basis of cooperation, complicity, assistance, and shared responsibility. It is the multilateral interconnection of society and the state that is ensured through effective dialogue between the authorities and the public. This means that the authorities not only inform the public about their activities, but also involve the public in participation in the processes of development and decision-making of public administration. A new form of interaction between the authorities and the public should be to encourage, educate the public about its participation in the creation and implementation of public policy. The result of effective dialogue is the establishment of equal, partnership cooperation between citizens and public authorities on the basis of confidence building.

Thanks to the activity of public relations services, local self-government bodies and government become a mechanism for forming civil society (a society of initiative, law-abiding citizens who know their rights and know how to defend them), and an integral part of it. This position is based on the fact that public relations services have a dialogue between representatives of government bodies and the population, which is aimed not only at the exchange of information - it also discusses and selects the optimal social development strategy from the perspective of all participants, which should be implemented in the specific tactics of local administration. Therefore, PR-communications of local authorities can become a possibility for citizens to exercise constitutional rights to make socially significant decisions, which allows to fill the idea of democracy with real meaning.

Key words: public administration, public relations, state administration, public authorities, communications, image, public opinion.

УДК 659.4:35.072(075.8)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-13>

Самойленко Т.Г.

старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Сумський національний аграрний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах трансформації сучасних політичних рішень в Україні особливої уваги набуває проблема вироблення і побудови нової стратегії управління всіма сферами громадянського суспільства, що ґрунтується на принципах консенсусу, відкритого партнерства влади і суспільства. У зв'язку з цим зростає необхідність впровадження в сфері публічного управління механізмів реалізації зв'язків з громадськістю, які є провідником взаємних інтересів влади і суспільства. Складність зв'язків з гро-

мадськістю, їх багатофакторність породжують різні підходи до опису, вивчення і пояснення цих механізмів та їх використання в різних сферах суспільства. Постійні, довготривалі, засновані на довірі та взаєморозумінні відносини з громадськістю є критично важливим, необхідним елементом системи місцевого управління і самоврядування сучасного суспільства, оскільки протистояння з боку суспільства або його окремих груп цілям і рішенням органів місцевого управління і самоврядування виражається в кризах управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз джерельної бази свідчить про те, що питаннями реалізації зв'язків з громадськістю не одне десятиліття займаються такі провідні вітчизняні вчені, як Р. Войтович, В. Гошовська, О. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, П. Євсюков, К. Колесникова, В. Кучабський, О. Лашкін, М. Романенко, Є. Соловйов, К. Соляник. Так, С. Тимофеев [3, с. 61] доводить, що створенню позитивного іміджу органів публічного управління та налагодженню плідної співпраці посадовців із громадянами допоможе аналіз сучасного стану та визначення базових принципів формування зв'язків органів влади з громадськістю. Т. Кальна-Дубінюк [4] розглядає сутність, структуру та функції зв'язків із громадськістю в системі державного управління; визначає взаємодію суспільства та влади як механізму оптимізації державного управління, аналізує механізми взаємодії громадського суспільства і держави. І.М. Олійченко, М.Ю. Дітковська, Ю.Д. Юрченко [5] серед найбільш важливих з погляду зв'язків з громадськістю на загальнодержавному рівні називають питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізацію прав і свобод громадян, соціального захисту, діяльність центральних органів виконавчої влади, фінансової, податкової, митної політики, комунального господарства.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Визначено основні механізми реалізації зв'язків з громадськістю в публічному управлінні, найважливішими з яких є розробка та запровадження відповідних інститутів відкритої демократії, які широко використовуються у сучасному світі, як-от: громадські ради, громадські слухання з різних проблем суспільного розвитку, погоджувальні комітети та комісії.

Мета статті – проаналізувати основні теоретико-методологічні та практико-прикладні аспекти реалізації механізмів зв'язків з громадськістю у публічному управлінні, розкрити місце та роль зв'язків з громадськістю у діяльності органів державної влади, визначити сутність, структуру та функції зв'язків з громадськістю у системі державного управління, проаналізувати взаємодію суспільства та влади як механізму оптимізації публічного управління, діяльність служб зв'язків з громадськістю у державному управлінні, запропонувати механізми формування позитивного іміджу органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Зв'язки з громадськістю – це управлінська технологія, що забезпечує процес встановлення, розвитку та підтримки відносин з громадськістю

у формі комунікації між органами місцевої влади та місцевими громадами. Як комунікаційна технологія зв'язки з громадськістю виконують функції з розробки та реалізації управлінських програм зі зв'язків з громадськістю та включають в себе рекламування, формування іміджу, лобіювання, експертні оцінки, засоби масової інформації, консультативну діяльність. У місцевому управлінні і самоврядуванні зв'язки з громадськістю – це діяльність з планування, реалізації та оцінки комунікативних програм, що сприяє розвитку і підтримці ефективного управління відносинами і комунікаціями між органами місцевого управління та самоврядування та територіальними громадами, інтереси яких ці органи представляють.

Зв'язки з громадськістю виступають також як технологія підключення громадської думки до прийняття управлінських рішень. Організація відділів зі зв'язків з громадськістю в органах місцевого управління і самоврядування, а також створення самостійних структур зі зв'язків з громадськістю дозволяють вдосконалити управлінську діяльність державних структур (по вертикалі) і забезпечують координацію рівноправних договірних партнерів (по горизонталі). Наявність і ефективне функціонування зв'язків з громадськістю в державному управлінні дає можливість діагностувати суспільні очікування, а також прогнозувати можливі конфлікти і сприяти їх вирішенню.

Узгодженість у застосуванні зазначених засобів характеризує можливості механізмів зв'язків з громадськістю. Використання в зв'язках з громадськістю реклами зумовлено зростаючим значенням символічної політики, заснованої на іміджах (образах) кандидатів на виборну посаду. Імідж, поряд з реаліями і особливостями, притаманними конкретним особам, інститутам, включає також штучно створені характеристики, що підсилює можливості інституційної реклами щодо ефективного та раціонального подання громадськості особистостей, інститутів, ідей, програм суспільного розвитку. Лобістська діяльність підвищує ступінь передбачуваності управлінських дій, розширює коло учасників процесу управління.

Діяльність зі зв'язків з громадськістю допомагає органам управління стати більш відкритими для різних груп і сприяти розробці нових програм і місцевих інститутів, які створюють навколо себе мережу місцевих груп, які відчують взаємну довіру, і слугувати спільній справі – розвитку інфраструктури і засобів життєзабезпечення місцевих територій. Поступово такі відносини перетворюються

на життєздатні місцеві організації, побудовані на спільних інтересах і добровільності членства. Отже, технологія зв'язків з громадськістю забезпечує соціальну інтеграцію людей, соціальних груп з інститутами місцевої влади. Зв'язки з громадськістю виступають як механізм інституціоналізації організацій і лідерства, відкритих для громадянської ініціативи. Формуючи громадську думку, технологія зв'язків з громадськістю передбачає доступ до системи управління, забезпечення політичного самовираження громадян і соціальних груп і перешкоджає протистоянню керуючих і керованих.

В Україні демократизація системи державного управління має формальний характер, що негативно позначається на її іміджевих характеристиках. Підтвердженням цього є декларативна діяльність інститутів та процедур (вибори, ЗМІ, справедливість та змагальність програм політичних партій) демократії. Причому реалізація критеріїв демократії не може і не повинна мати примусовий характер, водночас вона має поділитись усіма суб'єктами політичної практики, бути пріоритетом побудови відповідних стратегій державно-управлінської діяльності.

Адже у межах демократично організованої системи державного управління її повноправним партнером виступають інститути громадського суспільства, які вносять корективи у політику держави. За даними досліджень Світового Банку, лише 82% населення планети готові брати активну участь у творенні політики держави, тоді як нести відповідальність за неї виявили бажання лише 10%. Отже, це свідчить про те, що громадськість реально не готова як брати активну участь, так і нести відповідальність за відповідні державно-управлінські рішення. Більшість населення планети, як показано в іншому Звіті Світового банку, абсолютно переконані в тому, що влада принципово не здатна виступати виразником інтересів громадськості.

Діяльність зі зв'язків з громадськістю допомагає визначити ефективність інформаційних кампаній, включаючи спрямованість сприйняття, ступінь довіри і вплив на зміну поглядів аудиторії, визначення ефективності конкретних соціально-політичних і економічних програм на підставі оцінки думок до, під час і після їх реалізації. В системі місцевого управління і самоврядування зв'язки з громадськістю виконують інформаційні функції, забезпечуючи об'єктивне, всебічне і постійне інформування суспільства.

Основними механізмами зв'язків з громадськістю, покликаними забезпечувати демо-

кратизацію публічного управління, є розробка та запровадження відповідних інститутів відкритої демократії, які широко використовуються у сучасному світі, серед них громадські ради, громадські слухання з різних проблем суспільного розвитку, погоджувальні комітети та комісії.

Одним із важливих механізмів зв'язків з громадськістю, покликаним оптимізувати систему публічного управління, є встановлення та підтримання зворотного зв'язку влади та громадськості. Це безпосередньо ставить перед державою завдання-працювати на обслуговування потреб та інтересів громадян. Найбільш ефективними методами є методи стратегічної комунікації, які слугуватимуть реалізації цього завдання, як-от: домовленості, угоди, довгострокові контакти, інформаційна взаємодія, участь громадськості у законотворчому процесі, спільна діяльність громадськості та влади, спрямована на створення та реалізацію відповідних соціально-економічних та політико-правових програм. У цьому разі держава гарантуватиме собі успішність політики за умови налагодження партнерського діалогу з громадськістю, де держава та громадськість виступали б рівноправними партнерами. Саме така модель є оптимальним механізмом налагодження комунікативних процесів в умовах розвитку правової демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства.

У діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування доцільно чітко ідентифікувати функції служб зв'язків з громадськістю, щоб забезпечити їх координацію з діяльністю інших структурних підрозділів.

Для вітчизняної системи публічного управління принципово важливо перетворити служби зв'язків з громадськістю на базовий інститут обслуговування інтересів громадськості, адже в Україні такі структури розглядаються як допоміжні, технічні служби міністерств, відомств, обласних державних адміністрацій. Служби зв'язків з громадськістю є рівноправним учасником творення та реалізації державної політики. Служби ЗГ є посередниками у взаємодії між владою та ЗМІ, між владою та відповідними групами громадськості чи політичними структурами.

Основною функцією діяльності служб ЗГ органів державної влади є забезпечення рівноправного діалогу між громадянами та владою з метою спільного пошуку розв'язання проблем.

Отже, серед основних цілей діяльності служб ЗГ можна виділити наступні:

- забезпечення відкритості, гласності у діяльності влади;
- сприяння формуванню інститутів громадського суспільства;
- налагодження зв'язків з громадянами та громадськими організаціями;
- сприяння співпраці громадян з владою у процесі розробки та реалізації відповідних програм;
- залучення громадськості до творення та реалізації законотворчості.

Служби ЗГ у публічному управлінні мають брати на себе зобов'язання пояснювати та доводити до громадських організацій, політичних партій та релігійних об'єднань мотиви та доцільність прийняття державно-управлінських рішень, їх соціально-політичну та економічну значущість. Загалом головною і первинною функцією служб ЗГ є аналітична функція, реалізація якої забезпечує вивчення громадської думки, відповідний аналіз та прогнозування соціально-економічних та політичних процесів. Реалізація цієї функції дозволяє найбільш ефективно оцінити прийняті рішення, а відповідно до цього систематично здійснювати коригування політики органів державної влади.

Служби ЗГ у публічному управлінні відіграють ключову роль під час розробки програм діяльності влади та прийняття відповідних державно-управлінських рішень, адже завдяки ним коригуються програми та рішення, зокрема, шляхом прогнозування ймовірної реакції на них з боку різних груп громадськості.

Важливу роль служби ЗГ у публічному управлінні відіграють також під час створення позитивного іміджу органів влади. З цією метою служби ЗГ розробляють відповідну інформаційну продукцію (відео- та радіо ролики, друкована продукція (буклети, релізи), що тим самим дозволяє здійснювати цілеспрямоване управління процесом позиціонування органу влади у ЗМІ.

Тенденції демократичного розвитку сучасного світу, аби гарантувати ефективність функціонування системи публічного управління, зумовлюють виконання службами ЗГ відповідних функцій, як-от:

1. Налагодження відносин із ЗМІ: забезпечення просування позитивних новин та інформації про діяльність органів державної влади.

2. Пабліситі (поширення інформації): створення спеціальних ПР-заходів, акцій, які мають на меті забезпечити відомість, публічність та позиціонування успішності як самої влади, так і прийнятих нею рішень.

3. Корпоративні комунікації: популяризація ефективної діяльності влади шляхом нала-

годження внутрішніх (налагодження взаємодії в межах окремої державно-управлінської структури між керівництвом та персоналом) та зовнішніх (взаємодія влади та громадськості за межами державно-управлінських структур) комунікацій.

4. Лобіювання: співпраця служб ЗГ з представниками законодавчих та виконавчих органів влади з метою просування або/і блокування відповідних законодавчих ініціатив.

5. Консультування: служби ЗГ надають консультації органам державної влади щодо стану громадської думки та методики (розробка та запровадження відповідних ПР-проектів), її коригування за умови негативного ставлення громадськості до дій влади.

Таким чином, ефективні форми налагодження взаємодії влади та громадськості стримують ефект відчуження суспільства від інститутів державного управління, посилюючи потенціал довіри до них та транспарентність як основний складник успішності сучасної державної політики. Основні функції щодо налагодження таких форм взаємодії влади та громадськості покладаються на службу ЗГ як основну інституцію з розробки, оцінювання та реалізації комунікативних стратегій позиціонування влади.

Висновки. Однією з причин відчуження громадськості від інститутів державного управління є відсутність належного рівня довіри до них. Аби здолати таке відчуження, доцільно розробити та запровадити нові форми та механізми взаємодії органів державної влади та інститутів громадського суспільства.

Головними складовими елементами демократизації системи державного управління мають стати:

1. Сильна та могутня опозиція. Роль опозиції у суспільстві зводиться не лише до здійснення конструктивної критики діяльності влади, а передбачає і пропонування альтернативних рішень останній щодо розв'язання суперечливих питань. Принципово важливо виробити узгоджену форму взаємодії, адже вони мають спільно працювати на обслуговування потреб та інтересів громадськості.

2. Деполітизація інформаційного простору. Інформаційний простір сам по собі не приносить прибутків, а тому в нього йдуть гроші великої політики та великого бізнесу. Отже, кожна держава повинна мати ефективний Інформаційний кодекс, який би регулював діяльність суб'єктів інформаційного простору незалежно від того, хто є фінансовим власником того чи іншого медійного ресурсу.

3. Відкритість та прозорість у творенні та реалізації державної політики. Будь-яке дер-

жавно-управлінське рішення, аби бути успішним, має бути відкритим та прозорим для громадськості. Світові процеси відкритості та прозорості влади сьогодні сягають настільки далеко, що будь-яке державно-управлінське рішення не може бути легітимним, якщо воно не має підтримки з боку громадськості. У державах розвинутої демократії влада вивчає інтереси громадськості, у відповідь на них розробляє проект концепції суспільного розвитку чи нормативно-правового документа, який проходить громадське обговорення протягом одного місяця. Якщо громадськість його схвалює, він може бути легітимним. У протилежному разі це рішення влади не може бути ефективним. Навіть більше, в межах окремих країн світу практика демократизації системи державного управління набуває вже такого розвитку, що навіть кадрові призначення не можуть бути легітимними, якщо не пройшли громадське обговорення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Соляник К. М. Зв'язки з громадськістю в контексті реалізації державної політики України К. М. Соляник. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_15. (дата звернення 18.11.2019)
2. Тимофєєв С. П., Малишева К. В. Роль публік рілейшнз у функціонуванні органів місцевого самоврядування. Наукові праці. Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. *Серія: Державне управління*. 2016. № 267 (255). С. 158-163.
3. Тимофєєв С. П., Кириленко О. В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. Т. 305. № 293. С.61-66
4. Кальна-Дубінюк Т. П. Публік рілейшн: навч. посіб. для консалтингу. Ніжин: Лисенко М.М., 2010. 204 с.
5. Олійченко, І. М., Дітковська, М. Ю., Юрченко, Ю. Д. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління як фактор публічності влади. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2015. № 1. С.198-204.

ІННОВАЦІЙНА ЕКОНОМІЧНА МОДЕЛЬ УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ В УКРАЇНІ

AN INNOVATIVE MODEL FOR THE INTRODUCTION OF E-LEARNING IN UKRAINE

У статті розроблено інноваційну модель впровадження електронного навчання в Україні. Зокрема, визначено умови надання уніфікованих інформаційних послуг: фізична доступність; висока якість; прийнятна вартість тощо. Обґрунтовано використання аутсорсингу в процесах електронного навчання. Показано, що аутсорсинг – це бізнес-модель, в якій можливості розвитку бізнесу створюються за рахунок залучення зовнішніх ресурсів замість створення обмежених або дорогих внутрішніх. Аутсорсинг є ключовим елементом гнучкого та ефективного управління сервісами, передусім вартістю і якістю. Зазначено, що приватний випадок аутсорсингу – це повна передача певного сервісу зовнішній компанії. Однак здебільшого використовуються різні комбіновані і проміжні варіанти. Відзначено, що різноманіття аутсорсингових моделей можна класифікувати за трьома типами: аутсорсинг завдань, вибіркового аутсорсингу та повний аутсорсинг. Зосереджено увагу на мультисорсингу як на більш гнучкій концепції, яка відображає ту обставину, що організаціям необхідно оптимізувати бізнес-процеси відповідно до вимог мінливого навколишнього середовища. Виокремлено складники угоди про рівні сервісу електронного навчання: перелік сторін, залучених в угоду, із зазначенням їх ролей і відповідальності; каталог сервісів електронного навчання, що містить: опис сервісу та інформаційних технологій, які його підтримують; вимоги до доступності; рівень і продуктивність сервісу; вимоги з безпеки, надійності і стійкості; умови ціноутворення й оплати; процедури зміни позицій каталогу; опис звітності і механізму контролю виконання угоди сторонами; опис механізму вирішення розбіжностей, включаючи перелік відповідальних осіб для всіх залучених сторін.

Ключові слова: інноваційна модель, електронне навчання, аутсорсинг, мультисор-

синг, сервіс електронного навчання, механізм вирішення розбіжностей.

An innovative model for the introduction of e-learning in Ukraine is developed in the article. In particular, the following conditions for provision of the unified information services are defined: physical accessibility; high quality; acceptable cost. The use of outsourcing in e-learning processes is justified. Outsourcing is shown to be a business model in which business opportunities are created by attracting external resources instead of creating limited or expensive internal resources. Outsourcing is a key element of flexible and efficient service management, primarily cost and quality. It is noted that complete transfer of a certain service to an external company is the private case of outsourcing. However, different combination and intermediate variants are used in most cases. It is noted that the diversity of outsourcing models can be classified into three types: task outsourcing; selective outsourcing and full outsourcing. The focus on multi-sourcing is made. It is shown that multi-sourcing is a more flexible concept that reflects the fact that organizations need to optimize business processes to meet the demands of a changing environment. The following components of the agreement on the levels of e-learning service are highlighted: list of parties involved into transaction with indication of their roles and responsibilities; catalogue of e-learning services, which contains: description of service and information technologies, requirements to availability, level and performance of service, requirements on safety, reliability and stability, conditions of pricing and payment, procedures of catalogue position change, description of reporting and mechanism of agreement implementation control by the parties, description of mechanism of dispute resolution, including list of responsible persons for all involved parties.

Key words: innovation model, e-learning, outsourcing, multi-sourcing, e-learning service, dispute resolution mechanism.

УДК 351:378.21

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-14>

Хмиров І.М.

к. психол. наук, доцент,
докторант навчально-науково-
виробничого центру

Національний університет цивільного
захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Основою моделі управління процесами електронного навчання в державі є уніфікація їх опису в термінології сервісів інформаційних технологій, що характеризуються певним набором параметрів. Це означає, що сервіс, який має задовольняти вимоги до параметрів, може бути задіяний у побудові системи електронного навчання без детального аналізу внутрішньої структури самого сервісу. Такий підхід надає потужний інструмент – конструктор швидкого синтезу систем електронного навчання на основі стандартизованих інформаційних технологій, які можуть існувати як всередині

організації, так і за її межами. Сильною стороною цього інструменту є використання концепції «сервісу за запитом». Як впливає з його назви, такий сервіс існує рівно стільки часу, скільки він затребуваний кінцевим споживачем. Слід при цьому зазначити, що поняття «існування» в термінах оцінки економічної ефективності буде означати проміжок часу, протягом якого об'єкт здатний генерувати як доходи, так і витрати. Таким чином, гнучке використання сервісів (тобто сервісів за запитом) дозволяє перевести витрати, які спочатку мають постійну основу, у категорію змінних, пов'язаних з показниками продуктивності або доходу, що, своєю чергою створює основу для управлінських рішень, спрямованих на оптимізацію сис-

теми. Відповідно, вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми нашої роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління у сфері електронного навчання неодноразово досліджувалися такими вченими і практиками, як В.І. Гурковський [1], Л.М. Івашко [2], В.А. Ясулайтіс [4] та інші. При цьому практично не існувало універсальних підходів до розробки інноваційної економічної моделі впровадження електронного навчання у світі, зокрема в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Приймаючи до уваги численні наукові та практичні напрацювання у сфері електронного навчання, необхідно відзначити, що все ще актуальними залишаються розробка та впровадження дієвих механізмів і моделей у цьому контексті.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розробка інноваційної моделі впровадження електронного навчання в Україні.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються такі завдання:

- визначити умови надання уніфікованих інформаційних послуг;
- обґрунтувати використання аутсорсингу в процесах електронного навчання;
- виокремити складники угоди про рівні сервісу електронного навчання.

Виклад основного матеріалу.

Відображенням концепції «сервісу за запитом» на фінансову площину є концепція «оплати по запуску». «Оплата по запуску» означає, що вартість сервісу існує тільки в момент його продуктивної роботи. В інші моменти часу вартість такого сервісу дорівнює нулю.

Нарешті, відображенням концепції «сервісу за запитом» на площину апаратно-програмного забезпечення (яке, по суті, є фізичною формою існування систем електронного навчання) є концепція «Програмне забезпечення як сервіс». З технологічного погляду це – використання зовнішніх додатків на противагу ідеї розгортання в межах організації. Так, наприклад, до 2010 року більше третини всіх з e-learning, що були впроваджені, було реалізовано відповідно до вказаної моделі оплати.

Попит на інформаційні сервіси у сфері електронного навчання неминуче породжує ринок уніфікованих інформаційних послуг, що надаються за певних умов:

- фізична доступність;
- висока якість;
- прийнятна вартість тощо [2; 3].

Існування такого ринку змінює завдання управління. У разі побудови системи «з нуля»

на першому плані постають конструкторські задачі. Організація, що будує систему на основі уніфікованих сервісів, є брокером на ринку послуг. При цьому основним завданням є гнучке проектування під поточні потреби.

При цьому процес взаємодії між внутрішніми і зовнішніми постачальниками організації означає вихід на новий виток розвитку – збільшення власної потужності за рахунок аутсорсингу. Аутсорсинг – це бізнес-модель, в якій можливості розвитку бізнесу створюються за рахунок залучення зовнішніх ресурсів замість створення обмежених або дорогих внутрішніх. Аутсорсинг є ключовим елементом гнучкого та ефективного управління сервісами, насамперед вартістю і якістю.

Приватний випадок аутсорсингу – повна передача певного сервісу зовнішньої компанії. Однак здебільшого використовуються різні комбіновані і проміжні варіанти. Різноманіття аутсорсингових моделей можна класифікувати за трьома типами:

- аутсорсинг завдань (англ. – Outtasking);
- вибіркового аутсорсингу (англ. – Selective outsourcing);
- повний аутсорсинг [1; 4].

Використання аутсорсингу має як свої переваги, так і обмеження. Тому дещо пізніше було введено поняття «мультисорсинг», тобто універсальний підхід до роботи з ресурсами.

Відповідно, доцільно розглянути відмінності в поняттях «аутсорсинг» і «мультисорсинг». Так, аутсорсинг – це делегування одного або декількох процесів зовнішнього провайдера послуг. Часто подібні процеси до передачі вже існували в організації, і процес переходу до моделі аутсорсингу може включати реінжиніринг процесу і передачу деяких активів в управління зовнішньої компанії.

Мультисорсинг – це упорядкований процес забезпечення основних і допоміжних процесів шляхом оптимального комбінування зовнішніх і внутрішніх ресурсів.

Мультисорсинг – більш гнучка концепція, яка відображає ту обставину, що організаціям необхідно оптимізувати бізнес-процеси у відповідність до вимог мінливого навколишнього середовища.

Стратегія залучення ресурсів (сорсинг) – це триваючий процес, в якому менеджеру доводиться враховувати кілька змінних. Цими змінними є:

- поточні стратегія і цілі організації – «відправна точка» для прийняття рішень щодо залучення ресурсів. Включає в себе довгострокові і тактичні завдання, установки і цінності бізнесу, вимоги щодо гнучкості і часу реакції на зміни зовнішнього оточення;

- поточні можливості організації, включаючи наявні активи і потенціал їх зростання, компетенції персоналу;

- місткість ринку – масштабування будь-якої організації, обмежене природними розмірами ринків, на яких організація оперує;

- альтернативні джерела ресурсів – зміна структури пропозицій по ресурсам протягом часу, в тому числі базові характеристики ресурсів, вартість ресурсів і моделі їх застосування;

- політика і система управління – визначальні процеси використання зовнішніх ресурсів [2–4].

Контроль за цими змінними реалізується через процеси управління мультисорсингом, що включають:

- аналіз ринку;

- внутрішній аналіз організації;

- виділення розривів між необхідним і наявним рівнем продуктивності;

- аналіз і оцінку альтернатив і ризиків;

- побудову управління пулом ресурсів [1; 2].

Інструментом управління ефективністю, що включає перераховані вище параметри, є угода про рівні сервісу електронного навчання, основне завдання якої – узгодження специфікованих вимог до складу і параметрів інформаційних технологій, пов'язаних з електронним навчанням, з одного боку, і обсягом ресурсів, – з іншого боку. У загальному випадку угода про рівні сервісу електронного навчання містить такі складники:

- перелік сторін, залучених в угоду (як мінімум, служба, що надає послугу, і бізнес-користувачі; крім них сторонами угоди можуть бути незалежні постачальники, що здійснюють аутсорсинг, сторонні розробники сервісів з електронного навчання тощо) із зазначенням їх ролей і відповідальності;

- каталог сервісів електронного навчання, що містить: опис сервісу та інформаційних технологій, які його підтримують; вимоги до доступності; рівень і продуктивність сервісу; вимоги з безпеки, надійності і стійкості; умови ціноутворення й оплати; процедури зміни позицій каталогу;

- опис звітності і механізму контролю виконання угоди сторонами;

- опис механізму вирішення розбіжностей, включаючи перелік відповідальних осіб для всіх залучених сторін [2; 3].

Є дві базові моделі ціноутворення для сервісу електронного навчання: фіксована або змінна ціна, що залежить від параметрів використання. Вибір моделей ціноутворення повинен визначатися характером використання певного сервісу. Система електронного навчання оптимальна для компанії, що

надає послуги, тоді, коли вона генерує максимальний прибуток за найменшою вартості і заданих параметрів якості. Така оптимізація досягається або фіксуванням вартості сервісу та максимізацією його використання (в рамках технологічних, кадрових та ринкових обмежень), або застосуванням гнучкої моделі «оплати по запуску», тому що в цьому разі можна гарантовано прив'язати вартість сервісу до моментів, коли він генерує доходи [3; 4].

Таким чином, є можливість здійснювати управління ефективністю системи загалом, оптимізуючи параметри кожного сервісу через відповідні угоди. Слід при цьому відзначити, що в будь-якій системі буде і певна частка накладних витрат, які не можуть бути прямо пов'язані з прибутковою частиною. Це, наприклад, вартість управління системою. Вважаючи, що накладні витрати існують завжди і для випадку системи електронного навчання, їх можна вважати умовно постійними, і, відповідно, основним механізмом підвищення ефективності системи є збільшення кількості сервісів, що приносять прибуток.

Висновки. Підводячи підсумки дослідження, слід відзначити, що в ньому було отримано такі висновки.

1. Визначено умови надання уніфікованих інформаційних послуг: фізична доступність; висока якість; прийнятна вартість тощо.

2. Обґрунтовано використання аутсорсингу в процесах електронного навчання. Показано, що аутсорсинг – це бізнес-модель, в якій можливості розвитку бізнесу створюються за рахунок залучення зовнішніх ресурсів замість створення обмежених або дорогих внутрішніх. Аутсорсинг є ключовим елементом гнучкого та ефективного управління сервісами, передусім вартістю і якістю. Зазначено, що приватний випадок аутсорсингу – це повна передача певного сервісу зовнішньої компанії. Однак здебільшого використовуються різні комбіновані і проміжні варіанти. Відмічено, що різноманіття аутсорсингових моделей можна класифікувати за трьома типами: аутсорсинг завдань; вибірковий аутсорсинг та повний аутсорсинг. Зосереджено увагу на мультисорсингу як на більш гнучкій концепції, яка відображає ту обставину, що організаціям необхідно оптимізувати бізнес-процеси відповідно до вимог мінливого навколишнього середовища.

3. Виокремлено складники угоди про рівні сервісу електронного навчання: перелік сторін, залучених в угоду, із зазначенням їх ролей і відповідальності; каталог сервісів електронного навчання, що містить: опис сервісу та інформаційних технологій, які його підтримують; вимоги до доступності; рівень і продук-

тивність сервісу; вимоги з безпеки, надійності і стійкості; умови ціноутворення й оплати; процедури зміни позицій каталогу; опис звітності і механізму контролю виконання угоди сторонами; опис механізму вирішення розбіжностей, включаючи перелік відповідальних осіб для всіх залучених сторін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гурковський В.І. Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика). Київ : Науковий світ, 2010. 396 с.

2. Івашко Л.М. Дистанційне навчання в економічній освіті: переваги та перспективи впровадження.

Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М. І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т. Одеса, 2010. Вип. 40. С. 349–358.

3. Пивень А.Г. Иностранный опыт использования дистанционного образования в Интернет. Информатизация освіти та дистанційна форма навчання: сучасний стан і перспективи розвитку : збірник матер. VI Міжнар. наук.-метод. конф. Суми, 2004. 38 с.

4. Ясулайтіс В.А. Дистанційне навчання: методичні рекомендації. Київ : МАУП, 2005. 72 с.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ УМОВ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

METHODOICAL APPROACH TO DETERMINING THE CONDITIONS OF EFFECTIVE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENTS

У статті запропоновано методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Визначено сутність місцевого самоврядування, яка розкривається в таких аспектах: одна з форм народовладдя, яку необхідно розглядати в системі демократії; управлінське явище, яке спрямовує, організовує і регулює життя суспільства; спосіб ініціації, практичного здійснення діяльності народу; форма реалізації прав людини і громадянина; цілісна система суспільних відносин, які пов'язані з територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання місцевого значення. Обґрунтовано структуру органів місцевого самоврядування. Узагальнено та проаналізовано особливості місцевого самоврядування, серед яких найбільш значущими є: правова основа; дія місцевої влади в інтересах населення; вирішення питань місцевого значення; місцеве самоврядування є свого роду стабілізатором між державою і суспільством; наявність власних ресурсів; право приймати рішення самостійно щодо поліпшення рівня життя населення; розвиток у населення почуття цілісності з одним співтовариством; участь громадян у вирішенні питань місцевого рівня. На основі детального вивчення та систематизації наукових джерел здійснено SWOT-аналіз, який дозволив обґрунтувати шляхи та тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні. В роботі проведено PEST-аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні, який дозволив визначити основні можливості в розрізі політико-правових, економічних, соціокультурних, техніко-технологічних чинників. Визначено, що використання запропонованого методичного підходу дозволяє не тільки виявити неспроможності механізму кадрового забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, але й розробити конкретні заходи рекомендаційного характеру щодо підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, ефективне функціонування, аналіз зовнішнього середовища, аналіз

внутрішнього середовища, SWOT-аналіз, PEST-аналіз.

The article proposes a methodical approach to determining the conditions for effective functioning of local governments. The essence of local governments, which is revealed in the following aspects, is defined: one form of democracy which should be considered in the system of democracy; a managerial phenomenon that directs, organizes and regulates society; the way of initiation, practical implementation of the activity of the people; a form of realization of human and citizen rights; a holistic system of social relations that is connected with the territorial self-organization of the population, which independently resolves the issue of local importance. The structure of local governments is substantiated. The features of local governments are summarized and analyzed, among which the most important are: the legal basis; local government action for the benefit of the population; solving local issues; local self-government is a kind of stabilizer between the state and society; availability of own resources; the right to make decisions independently to improve the standard of living of the population; developing a sense of integrity with one community in the population; citizen participation in local issues. On the basis of a detailed study and systematization of scientific sources, a SWOT analysis was carried out, which allowed to substantiate the ways and tendencies of the development of local self-government in Ukraine. In this work PEST-analysis of functioning of local self-governments in Kharkiv region was carried out, which allowed to determine the main possibilities in terms of political-legal, economic, socio-cultural, technical and technological factors. It is determined that the use of the proposed methodological approach allows not only to identify the failure of the mechanism of staffing for the effective functioning of local self-government bodies, but also to develop specific measures of a recommendatory nature for improving the efficiency of functioning of local self-government bodies.

Key words: local governments, effective functioning, environmental analysis, internal environment analysis, SWOT analysis, PEST analysis.

УДК 352.075:005.336

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-15>

Матвєєв П.М.

директор

Товариство з обмеженою відповідальністю «Земінформ»

Мосумова Айнура Кярам Кізі

аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах вагоме місце в процесі демократичних реформ нашої країни займає місцеве самоврядування, яке є формою народовладдя та основою конституційного устрою. Основна мета діяльності органів місцевого самоврядування полягає

не тільки в поліпшенні якості життя населення шляхом створення соціальної інфраструктури та підтримання екологічної безпеки, але в стабілізації економіки шляхом регулювання соціально-економічних процесів. Саме від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування залежить оптимальне

рішення державою економічних, соціальних, політичних завдань. У цьому контексті дослідження умов тісної, ефективної і плідної взаємодії і співпраці у вирішенні питань місцевого значення набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування активно досліджуються відомими вченими-науковцями, серед яких О. Бориславська [1], І. Грицьк [2], І. Дробуш [3], І. Заверуха [1], Е. Захарченко [1], Н. Нижник [4], О. Сахань [5], С. Снігур [6], В. Ткачук [7] тощо. Так, доктор юридичних наук І. Дробуш акцентує увагу на правових умовах розвитку ефективних територіальних громад, які власними силами реалізуватимуть повсякденні запити та інтереси більш ефективно, аніж державні органи. У цьому контексті автор наголошує на припиненні дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів публічної влади на місцевому рівні. На думку С. Снігур, важливими питаннями в контексті вирішення проблем щодо здійснення територіальними громадами права на вирішення питань місцевого значення залишаються аспекти удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями [6, с. 352]. Своєю чергою О. Сахань зазначає, що низький рівень забезпечення основних прав громадян у нашій країні пояснюється недосконалою організацією й неефективним функціонуванням інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Проблема оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування присвячують свої праці Н. Нижник та В. Ткачук.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні напрацювання за даною проблематикою, питання дослідження ефективності функціонування місцевого самоврядування висвітлені фрагментарно, тому потребують подальшого дослідження з урахуванням новітніх тенденцій у зазначеній сфері та змін у вітчизняному законодавстві.

Метою статті є розробка методичного підходу до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Для досягнення сформованої мети було визначено такі завдання: визначити сутність органів місцевого самоврядування та обґрунтувати їх структуру; проаналізувати особливості місцевого самоврядування; розробити методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є одним із важливіших інститутів сучасного суспільства. Адже сьогодні воно є одночасно формою самоорганізації громадян, а значить і складником громадянського суспільства, рівнем публічної влади (інструментом демократичної участі громадян в управлінні загальними справами) й елементом ринкової економічної системи.

Слід зазначити, що поняття «місцеве самоврядування» не має закінченого, єдиного обґрунтування і тлумачення в науці. Для пошуку визначення цього поняття було проаналізовано різні джерела, результати яких підтвердили наявність трактування різними авторами і витяги з нормативно-правових актів.

Під місцевим самоврядуванням український державознавець Н. Нижник розуміє «децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і поточний зв'язок органів місцевого управління з даною територією та її населенням» [4]. Вчені-юристи визначають самоврядування як вільну участь народу в місцевій адміністрації [3; 5]. Англієць І. Редліх вважав, що «місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом» [8].

Слід також зазначити, що є визначення місцевого самоврядування, яке прийнято Радою Європи. Дане визначення зафіксовано в Європейській Хартії місцевого самоврядування [9], де, відповідно до п. 1 ст. 3, під місцевим самоврядуванням розуміється «право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [9]. Отже, трактування поняття місцевого самоврядування характеризує його як форму народовладдя. Відповідно до статті 2, пункту 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [10].

Отже, сутність поняття «місцеве самоврядування» розкривається в таких аспектах

дослідження: одна з форм народовладдя, яку необхідно розглядати в системі демократії; управлінське явище, яке спрямовує, організовує і регулює життя суспільства; спосіб ініціації, практичного здійснення діяльності народу; форма реалізації прав людини і громадянина; цілісна система суспільних відносин, які пов'язані з територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання місцевого значення. У цьому контексті важливо акцентувати увагу на певних особливостях місцевого самоврядування: правова основа; дія місцевої влади в інтересах населення; вирішення питань місцевого значення; місцеве самоврядування є свого роду стабілізатором між державою і суспільством; наявність власних ресурсів; право приймати рішення самостійно щодо поліпшення рівня життя населення; розвиток у населення почуття цілісності з одним співтовариством; участь громадян у вирішенні питань місцевого рівня.

Також важливо відзначити, що місцеве самоврядування може бути успішним тільки тоді, коли органи місцевої влади можуть організувати ефективно і результативно управління. На цей час розробка індикаторів оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ґрунтується на регламентованому переліку повноважень органів місцевого самоврядування поселень і районів. Тобто показники, що оцінюють стан і динаміку соціально-економічних і політичних процесів під час оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, враховуються лише настільки, наскільки місцева влада може в рамках своїх повноважень, компетенції та ресурсів впливати на ці показники.

Так, відомий вчений Н. Нижник виділяє три основних підходи до розуміння ефективності державного управління [4]:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів (внутрішньоорганізаційні чинники, які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний резуль-

тат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо);

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складників: громадян, суспільства та держави.

Слід зазначити, що показники оцінювання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування залежать від діяльності місцевої влади і характеризують якість життя населення, ступінь впровадження нових методів і принципів управління. Оцінювання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування доцільно проводити щороку за такими критеріями: економічний розвиток, доходи населення, здоров'я, дошкільна і додаткова освіта дітей, освіта, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство, доступність і якість житла, організація державного управління. Своєю чергою визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування слід здійснювати в контексті дослідження факторів впливу зовнішнього та внутрішнього середовища. Враховуючи відсутність зрозумілого підходу до виявлення конкретних обставин щодо ефективності діяльності органів влади та оцінки вірогідності їх появи, розроблено методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування (рис. 1).

Ключовою концептуальною ідеєю запропонованого підходу є спрямованість на виявлення та вирішення сучасних проблем територіальних громад, які формуються в Україні внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи та набувають все більшого значення. Значна підтримка Європейської спільноти дозволяє органам місцевого самоврядування отримати допомогу та інвестиційні ресурси для розвитку, однак саме громади не спроможні засвоїти такі ресурси за відсутності відповідних кадрів, проектів та вмотивованих важелів спрямування такого ресурсу на соціальні та екологічні потреби.

Отже, процес визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування передбачає реалізацію наступних етапів: обґрунтування структури органів місцевого самоврядування та аналіз стану сформованості об'єднаних територіальних громад; оцінку чинників впливу на функціонування органів місцевого самоврядування з викорис-

танням PEST та SWOT-аналізу; узагальнення отриманих результатів та обґрунтування умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Проведений PEST-аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні дозволив визначити основні можливості в розрізі досліджуваних факторів. Так, до політико-правових чинників віднесено вдосконалення системи прямих виборів органів місцевого самоврядування та розширення зв'язків України на міждержав-

ному рівні. Економічні чинники включають: вплив глобалізації на розвиток промисловості в регіоні; зростання потреби в міжрегіональних логістичних центрах; розвиток культури громадянського суспільства. Соціокультурні чинники передбачають: вирішення проблем безробіття; розвиток фондів місцевих громадян, благодійності і відповідальності; розширення систем допомоги вразливих верств населення. Серед техніко-технологічних чинників виявлено розвиток інформаційно-комунікаційних технологій,



Рис. 1. Схема методичного підходу до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування

впровадження електронних технологій управління на державному рівні.

Отже, функціонування органів місцевого самоврядування залежить від того, наскільки успішно вони здатні реагувати на різні впливи зовнішнього середовища. Під час аналізу наявної ситуації важливо виділити найбільш істотні внутрішні фактори для конкретного періоду часу, що дозволить вирішити виникаючі проблеми. Одним з найпоширеніших методів, які оцінюють внутрішнє середовище, є SWOT-аналіз. Саме SWOT-аналіз дозволяє досліджувати (не тільки якісно, але і кількісно) в комплексі внутрішні і зовнішні чинники шляхом аналізу характеристик ресурсів, здібностей і виявлених серед них слабких і сильних сторін. Результатом SWOT-аналізу функціонування органів місцевого самоврядування в Харківському регіоні стала матриця з зазначенням сильних та слабких сторін, а також можливостей та погроз. До сильних сторін віднесено такі фактори: відносна автономність від виконавчої влади під час прийняття рішень, зокрема від обласної державної адміністрації; виконання державних та обласних програм, затвердження міських програм соціально-економічного та культурного розвитку; самостійно формує органи ради (комісії, виконавчі органи); можливість підвищення кваліфікації працівників. В якості слабких сторін виокремлено: недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (недосконала система перерозподілу повноважень між регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування); адміністративний стиль управління, бюрократичні зв'язки між рівнями управлінської вертикалі; малий досвід запровадження управлінських інновацій у системі місцевого самоврядування України; недостатність мотивації щодо вироблення та впровадження управлінських інновацій.

Якщо вказувати на можливості функціонування органів місцевого самоврядування, то найбільш впливовими є: залучення додаткових ресурсів від центральних органів виконавчої влади; розробка і реалізація програм місцевого розвитку, які матимуть інноваційний характер; виділення коштів з місцевих бюджетів для реалізації інноваційних проектів та програм; акумуляція ресурсів на наукові дослідження, інновації та формування науково-інноваційної інфраструктури; підвищення продуктивності праці посадових осіб міської ради; залучення фахової допомоги з упровадження методів інноваційного менеджменту в системі місцевого самоврядування; кадрове забезпечення інноваційної

діяльності в міській раді; запровадження нових (інноваційних) ресурсів і технологій, можливість впровадження в готовому вигляді управлінської кращої практики. Звісно, загрози функціонування органів місцевого самоврядування теж мають місце. Найбільш суттєвими є: погіршення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування; необґрунтовано високий рівень бюрократизації управлінського процесу; недостатня підтримка діяльності інноваційних структур; занадто повільний перехід на нові системні уклади державного управління (технологічні, організаційні); зменшення оперативності обігу інформації всередині системи місцевого самоврядування.

Слід акцентувати увагу, що місцеве самоврядування є першим рівнем влади, який ближче до людей. Але, як показує проведений аналіз, механізм взаємодії влади і суспільства наразі є недосконалим. Основною причиною абсентеїзму громадян, а особливо молоді, є відсутність практик закріплення і реалізації громадянських прав і свобод, а також відсутність організаційних умов участі. В ідеалі взаємозв'язок і взаємодія між учасниками суспільно-політичного процесу повинні бути безпосередніми, але такий механізм неможливий для практичної реалізації через зайнятість місцевих органів влади та їх представників і відсутність правової бази. Тому в сучасних умовах взаємозв'язок між місцевими інститутами влади і населенням здійснюється зазвичай через представників, які можуть мати свою особисту зацікавленість, яка не збігається з інтересами населення.

Іншим бар'єром, що впливає на рівень суспільно-політичної участі населення на місцях, є опір самої влади. На жаль, не завжди і не всі інститути готові до відкритого діалогу з населенням. Очевидно це пов'язано з тими вимогами, які пред'являються до них з боку населення і з тими ресурсами, які необхідно витратити на їх реалізацію. У зв'язку з цим очевидним стає те, що суспільно-політична участь не тільки приносить витрати місцевим органам влади, а й здатна підвищити ефективність їх діяльності. Так, інститути прямої демократії, з одного боку, дозволяють громадянам брати участь у визначенні завдань і напрямів діяльності місцевих органів влади, що сприяє підвищенню активності населення, з іншого боку – з використанням інститутів прямої демократії зростає і контроль громадян за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що змушує їх більш відповідально ставитися до виконання своїх посадових повноважень і даних обіцянок.

Отже, основними проблемами, що заважають нормальному функціонуванню місцевого самоврядування, є: низька активність і залученість громадян до процесів місцевого самоврядування; недовіра населення органам місцевої влади; недостатня інформованість населення про функції, структуру, повноваження органів місцевої влади.

Висновки. Таким чином, роль місцевого самоврядування як механізму громадської участі та способу активізації ініціативи знизу є доволі значимою. Тому в роботі запропоновано методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, особливістю якого є використання PEST-аналізу та SWOT-аналізу, що дозволяє виявити неспроможність механізму кадрового забезпечення в частині ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Окрім цього, його використання сприятиме розробці конкретних заходів рекомендаційного характеру щодо підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко. *Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 129 с.
2. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 2. С. 58–64
3. Дробуш І.В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2(18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.
4. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
5. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2010. Вип. 1. С. 349–356.
6. Сахань О.М. Проблеми функціонування публічної влади в Україні. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації : матеріали наук.-практ. конф.*, м. Харків, 28 верес. 2011 р. / Нац. акад. прав. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків, 2011. С. 136–139.
7. Ткачук В.А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід). *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. 2013. № 5. С. 50–54.
8. Гоголева Е.Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного самоуправления. *Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки*. 2018. № 2. С. 126–135.
9. Задорожний О. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Політична енциклопедія / Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.* Київ : Парламентське видавництво, 2011. 253 с.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

СЕКЦІЯ 4

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ОБ'ЄКТІВ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

SECURE AND MORE EFFICIENT PROTECTION OF CRITICAL FACILITIES AT THE STATE LEVEL

У статті розроблено комплекс заходів щодо забезпечення безпеки та підвищення ефективності захисту критично важливих об'єктів на державному рівні. Зокрема, визначено напрями вирішення проблеми забезпечення безпеки критично важливих об'єктів: захист об'єктів від зовнішніх впливів із метою недопущення їх руйнування й аварійних ситуацій, захист людей і довкілля від негативних чинників, що формуються у випадку, якщо аварія все ж таки відбулася. Обґрунтовано необхідність паспортизації територій та небезпечних об'єктів. Показано, що в Україні здійснюється паспортизація територій та небезпечних об'єктів. Відмічено, що паспортизація стала основою ведення обліку і контролю над територією і особливо небезпечними об'єктами для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Проте підкреслено, що типовий паспорт безпеки небезпечного об'єкта і території повинен враховувати таку категорію, як критично важливі об'єкти. Визначено можливі втрати від виникнення надзвичайних ситуацій на критично важливих об'єктах: політичні (визначаються загальною нестабільністю); людські (виражаються в загрозі життю і здоров'ю людей); фінансові (виражаються в безпосередній втраті матеріальних цінностей в результаті надзвичайної ситуації); економічні (враховують компенсацію завданих збитків); культурні (полягають у втраті художніх цінностей, пам'яток архітектури та історії); екологічні (враховують шкоду, заподіяну природним ресурсам). Охарактеризовано можливі втрати для об'єктів критичної інфраструктури для шести масштабів локалізації надзвичайної ситуації, таких як: локальний (збиток проявляється в межах території об'єкта); місцевий (збиток проявляється в межах населеного пункту, в якому розташований об'єкт); територіальний (збиток проявляється в межах регіону України); регіональний (збиток проявляється в межах двох регіонів України); державний (збиток проявляється

*в межах більш ніж регіонів України); міждержавний (збиток виходить за межі України).
Ключові слова: критично важливі об'єкти, державний рівень, надзвичайна ситуація, паспортизація територій.*

*A set of measures on ensuring of security and effectiveness of protection of critical objects at the state level is developed in the article. In particular, the following directions of solving the problem on ensuring of critical objects security are defined: protection of objects from external impacts in order to prevent their destruction and emergencies and protection of people and environment from negative factors, which are formed in case of accident. The necessity of certification of territories and dangerous objects is justified. It is shown that in Ukraine the certification of territories and dangerous objects is carried out. It was noted that certification became the basis of record-keeping and control over the territory and particularly dangerous objects for disaster prevention and management. However it is emphasized that the typical material security data sheet of a dangerous object and territory has to consider such category as crucial objects. The following possible losses from emergencies at critical objects are identified: political (determined by general instability) human (expressed in threat to human life and health); financial (expressed in direct loss of tangible assets as a result of an emergency); economic (taking into account compensation for damage caused) cultural (consisting in loss of artistic values, monuments of architecture and history) environmental (taking into account damage caused to natural resources). The possible losses for critical infrastructure objects for the six scales of emergency localization are described: local (loss is evident within the territory of the facility); local (loss manifests itself within the locality in which the object is located) territorial (loss manifests itself within the region of Ukraine); Regional (loss is evident within two regions of Ukraine); State (loss is evident within more than regions of Ukraine); Interstate (loss goes beyond Ukraine).
Key words: critical objects, state level, emergency, territory certification.*

УДК 351.862.4
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-16>

Домарацький М.Б.
здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національний університет
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Слід відзначити зростаюче значення місцевого і територіального самоврядування України – основи для створення законодавчих і нормативних правових документів. З її допомогою

деталізуються процедури участі громадськості у прийнятті рішень про розміщення і спорудження критично важливих об'єктів.

Таким чином, громадянське суспільство стає третім, альтернативним бізнесу і державі, сектором, що забезпечує як виробництво економічних благ, так і якість життя населення, вклю-

чаючи безпеку. Але традиції і правова культура долі українського суспільства у прийнятті рішень про розміщення і спорудження критично важливих небезпечних об'єктів поки не розвинені.

Норми участі громадськості, задані в загальному вигляді, реалізуються найчастіше формально. Що стосується результату обговорення, то його визначає сформований рівень соціального партнерства та суспільної злагоди, іноді – випадкові фактори.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Державне управління захистом критичної інфраструктури від виникнення та розповсюдження надзвичайних ситуацій лишається одним із ключових питань у нинішніх умовах. Відповідно, зазначеній проблемі присвячено наукові праці таких вчених, як: В. Співак [1], М. Сунгуровський [2], Г. Рева [3], С. Харченко [4] та ін.

При цьому необхідно зауважити, що забезпечення безпеки критично важливих об'єктів все ще потребує вдосконалення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Захист критично важливих об'єктів залишається актуальним і необхідним протягом усього періоду існування української держави. Зважаючи на численні наукові доробки, слід відмітити, що ефективність цього захисту все ще не можна назвати досконалою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розроблення комплексу заходів щодо забезпечення безпеки та підвищення ефективності захисту критично важливих об'єктів на державному рівні.

Поставлена мета вимагає вирішення таких завдань:

1) визначити напрями вирішення проблеми забезпечення безпеки критично важливих об'єктів;

2) обґрунтувати необхідність паспортизації територій та небезпечних об'єктів;

3) визначити можливі втрати від виникнення надзвичайних ситуацій на критично важливих об'єктах;

4) охарактеризувати можливі втрати для об'єктів критичної інфраструктури для шести масштабів локалізації надзвичайної ситуації.

Виклад основного матеріалу. Основною формою ухилення від процедур громадського обговорення стало приховування суспільно значущих відомостей про критично важливі об'єкти. При цьому відсутні відомості про:

1) об'єкт, його технічні характеристики, терміни будівництва;

2) відповідальних (контактних) осіб;

3) процедури або порядок ознайомлення із проектом.

Також не ведеться реєстрація й облік висловлених думок.

Дану діяльність пропонується розвивати шляхом застосування системного підходу, який містить такі складові частини:

1) економічну;

2) адміністративно-кримінальну (штрафи, судові розгляди);

3) соціально-психологічну.

Для успішного вирішення проблеми вважається доцільним:

1) сприяти введенню показників стану навколишнього середовища в систему оцінки ефективності діяльності регіональних органів виконавчої влади;

2) поетапно впроваджувати систему технічних регламентів і приводити її у відповідність до міжнародних стандартів;

3) надавати офіційну інформацію про те, що надзвичайні ситуації не знають політичних кордонів, вимагають довгострокової перспективної роботи і потребують участі громадянського суспільства, активної позиції людей [2; 3].

У даний час функції щодо забезпечення безпеки і контролю розосереджені серед низки міністерств і відомств. Єдиним органом щодо забезпечення безпеки і контролю, в тому числі і критично важливих об'єктів, має стати Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України). У даний час на ДСНС України покладено ведення реєстру критично важливих об'єктів. Основними структурними елементами системи моніторингу, що забезпечують рішення покладеного на неї завдання, мають стати центри моніторингу органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Організації, що експлуатують потенційно небезпечні об'єкти, підлягають обов'язковій оцінці готовності до попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій (надалі – оцінки готовності об'єктів).

Оцінка готовності об'єктів повинна здійснюватися з урахуванням класу небезпеки об'єкта. При цьому проведення оцінки готовності об'єкта повинно проводитися не рідше одного разу на п'ять років у вигляді самостійного заходу або із включенням у плани регулярних та позачергових перевірок організацій із питань попередження надзвичайних ситуацій. Для проведення оцінки допускається залучення спеціалізованих науково-дослідних, проектних та інших організацій, що мають відповідні ліцензії.

В Україні здійснюється паспортизація територій та небезпечних об'єктів. Паспортизація, безсумнівно, стала основою ведення обліку і контролю над територією і особливо небез-

печними об'єктами для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Однак типовий паспорт безпеки небезпечного об'єкта і території повинен враховувати таку категорію, як критично важливі об'єкти [1; 4].

Технічні регламенти встановлюють обов'язкові вимоги до об'єктів технічного регулювання (продукції, в тому числі будівель і споруд, процесів виробництва, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації і утилізації). Необхідно виробити єдину національну нормативну базу із проблем оцінки ризику критично важливих об'єктів. Цій меті слугуватиме категорювання критично важливих об'єктів. Відповідно, розшириться перелік об'єктів, які підпадають під вимогу про заповнення даного паспорта.

При цьому необхідно відзначити таку обставину: критично важливі об'єкти потребують, насамперед, запобігання надзвичайних ситуацій. І на перший план при цьому виходять заходи фізичного захисту від зовнішніх і внутрішніх впливів. Розглядаючи проблему забезпечення безпеки критично важливих об'єктів, слід мати на увазі два напрями:

1) захист об'єктів від зовнішніх впливів із метою недопущення їх руйнування й аварійних ситуацій;

2) захист людей і довкілля від негативних чинників, що формуються у випадку, якщо аварія все ж таки відбулася [2; 4].

Категорювання критично важливих об'єктів має здійснюватися незалежно від відомчої належності та типу об'єкта. Метою категорювання є пред'явлення кількісних і якісних вимог до системи фізичного захисту. Ці вимоги пред'являються залежно від рівня втрат і присвоєної у відповідності з ним категорією об'єкта. Категорія об'єкта повинна визначатися на основі оцінки потенційної небезпеки об'єкта, при цьому повинна враховуватися ймовірність наступних видів та масштабів втрат. До видів втрат відносяться такі:

1) політичні (визначаються зниженням авторитету для всіх рівнів влади та загальною нестабільністю, що виникає в результаті цього);

2) людські (виражаються в загрозі життю і здоров'ю людей);

3) фінансові (виражаються в безпосередній втраті матеріальних цінностей у результаті надзвичайної ситуації);

4) економічні (враховують витрати на переселення людей із зони надзвичайної ситуації, а також подальші витрати на компенсацію завданих збитків);

5) культурні (полягають у втраті художніх цінностей, пам'яток архітектури та історії, конфіденційної інформації та передових технологій);

6) екологічні (враховують шкоду, заподіяну природним ресурсам) [1; 3].

Крім того, повинні визначитися втрати для таких шести масштабів:

1) локального (збиток проявляється в межах території об'єкта);

2) місцевого (збиток проявляється в межах населеного пункту, в якому розташований об'єкт);

3) територіального (збиток проявляється в межах регіону України);

4) регіонального (збиток проявляється в межах двох регіонів України);

5) державного (збиток проявляється в межах більш ніж регіонів України);

6) міждержавного (збиток виходить за межі України) [2; 3].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямку. Підводячи підсумки даного дослідження, слід відзначити, що в ньому було отримано такі висновки.

1. Визначено напрями вирішення проблеми забезпечення безпеки критично важливих об'єктів: захист об'єктів від зовнішніх впливів із метою недопущення їх руйнування й аварійних ситуацій та захист людей і довкілля від негативних чинників, що формуються у випадку, якщо аварія все ж таки відбулася.

2. Обґрунтовано необхідність паспортизації територій та небезпечних об'єктів. Показано, що в Україні здійснюється паспортизація територій та небезпечних об'єктів. Відмічено, що паспортизація стала основою ведення обліку і контролю над територією і особливо небезпечними об'єктами для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Проте підкреслено, що типовий паспорт безпеки небезпечного об'єкта і території повинен враховувати таку категорію, як критично важливі об'єкти.

3. Визначено можливі втрати від виникнення надзвичайних ситуацій на критично важливих об'єктах: політичні (визначаються загальною нестабільністю); людські (виражаються в загрозі життю і здоров'ю людей); фінансові (виражаються в безпосередній втраті матеріальних цінностей у результаті надзвичайної ситуації); економічні (враховують компенсацію завданих збитків); культурні (полягають у втраті художніх цінностей, пам'яток архітектури та історії); екологічні (враховують шкоду, заподіяну природним ресурсам).

4. Охарактеризовано можливі втрати для об'єктів критичної інфраструктури для шести масштабів локалізації надзвичайної ситуації: локальний (збиток проявляється в межах території об'єкта); місцевий (збиток проявляється в межах населеного пункту,

в якому розташований об'єкт); територіальний (збиток проявляється в межах регіону України); регіональний (збиток проявляється в межах двох регіонів України); державний (збиток проявляється в межах більш ніж регіонів України); міждержавний (збиток виходить за межі України).

Результати, отримані в роботі, дозволять суттєво підвищити загальний рівень захисту критично важливих об'єктів на державному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Співак В.М. Національна безпека України в контексті стратегії глобалізаційного розвитку. Держава

і право. Юридичні і політичні науки. 2009. Вип. 45. С. 604–612.

2. Сунгуровський М. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. Стратегічна панорама. 2001. № 3-4. С. 101–119.

3. Український соціум: загрози екстремальних ситуацій : монографія / Г.В. Рева, В.К. Врублевський, В.П. Ксьонзенко ; за ред. В.К. Врублевського. Київ : Інтелект, 2003. 432 с.

4. Харченко С. Некоторые аспекты подготовки специалистов и руководителей в области анализа риска. Управление риском. 1997. № 4. С. 15–22.

5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯIMPLEMENTATION OF THE SOCIAL POLICY OF THE STATE
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE

У статті досліджено компоненти реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління. Зазначено, що реформа децентралізації значно вплинула на соціальну політику держави у різних сферах суспільного життя громади – економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Підкреслено функції соціального відтворення населення та соціального захисту, що забезпечують органи державного управління та місцевого самоврядування. Проаналізовано основні виклики, що стоять перед територіальними громадами. У процесі дослідження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено основні напрями, які розкриває цей документ.

Встановлено, що з набуттям чинності 01 січня 2015 року Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до яких було закріплено дохідну частину місцевих бюджетів у вигляді нових видів місцевих податків та передано до місцевих бюджетів частину видатків на соціальний складник, спостерігається збільшення видаткової частини за напрямками соціальної політики. Наведено статистичні дані за видатками на соціальний складник, на підставі яких зроблено висновки про позитивні зрушення у фінансуванні закладів освіти, зокрема на 17,2% збільшилися видатки на загальну середню освіту та на 32,5% – на професійно-технічну освіту, що пов'язано із зміною системи підпорядкування закладів освіти та появою об'єднаних територіальних громад. Виявлено суттєве зростання видатків на охорону навколишнього природного середовища – 66,9%, охорону здоров'я – 27,9% та соціальне забезпечення – 26,4%.

Сформовано модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління та окреслено її сутність. Зазначено основні принципи під час реалізації соціальної політики в умовах децентралізації для розвитку громади та ключові показники соціальної політики. На основі проаналізованого матеріалу було сформовано висновок відносно реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації.

Ключові слова: соціальна політика, територіальні громади, реформа децентралізації, суспільне життя.

The article explores the components of social policy implementation in the conditions of decentralized management. It was noted that decentralization reform had a significant impact on the social policy of the state in various spheres of public life of the community: economic, scientific and technical, social, humanitarian and environmental protection. The functions of social reproduction and social protection provided by the state administration and local self-government bodies are emphasized. The main challenges facing territorial communities are analyzed. The process of exploring the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine outlines the main directions that this document reveals.

It is established that with the entry into force on January 1, 2015 of the Laws of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Reform of Intergovernmental Relations" and "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform", according to which the revenue part was fixed local budgets in the form of new types of local taxes and transferred to the local budgets part of the expenditure on the social component, there is an increase in the expenditure part by social policy. The statistics on expenditures on the social component, on the basis of which conclusions are made about positive shifts in financing of educational institutions, in particular, by 17.2% increased the expenditures on general secondary education, by 32.5% vocational education, which is related to changing the subordination of educational institutions and the emergence of united territorial communities. Significant increase in expenditures for environmental protection was revealed – 66.9%, health care – 27.9% and social security – 26.4%.

The model of realization of social policy in the conditions of decentralization of management is formed and its essence is outlined. The main principles of social policy implementation in the context of decentralization for community development and key indicators of social policy are outlined. Based on the analyzed material, a conclusion was drawn regarding the implementation of social policy of the state in the conditions of decentralization.

Key words: social policy, territorial community, decentralization reform, public life

УДК 351.84

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-17>

Козаченко Ю.П.

к. наук з держ. упр.,
перший заступник начальника
Державна податкова інспекція
у Хортицькому районі м. Запоріжжя
Головного управління
Державної фіскальної служби
у Запорізькій області

Постановка проблеми. Запровадження реформи децентралізації значно вплинуло на політику держави у різних сферах суспільного життя територіальної громади – економічній, науково-технічній, соціальній, гуманітарній та природоохоронній. Тому перед державними органами влади на місцях постає питання щодо здатності місцевих органів влади реалізувати успішну соціальну політику в таких напрямках,

як охорона здоров'я та освіта, розвиток системи соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, боротьба з бідністю, злочинністю, попередження соціальних конфліктів, тощо. Варто зауважити, що сама реформа децентралізації покликана вирішити проблему жорсткої централізації повноважень та ресурсів стосовно соціальних та економічних питань. Але багатоаспектність децентраліза-

ції в питаннях соціальної політики насамперед має бути обґрунтована тим, за яким рівнем повноважень та відповідальністю соціальна політика в межах реформи децентралізації буде більш успішнішою, ніж жорстка централізація.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державну соціальну політику в умовах децентралізації управління у своїх наукових дослідженнях розглядали такі вчені, як В. Бульба, М. Головатий, Н. Діденко, А. Колот, Е. Лібанова, В. Лобас, Г. Лопушняк, О. Макарова, О. Новікова, Т. Семигіна, В. Скуратівський, В. Трощинський та інші. Висвітленням питання формування та реалізації соціальної політики об'єднаних територіальних громад займалися С.І. Бандур, Т.В. Голікова, М.О. Данилюк, Є.П. Качан, У.Я. Садова та інші. Але, враховуючи кардинальні зміни, що мали місце внаслідок реалізації реформи децентралізації управління, соціальна політика потребує подальшого дослідження.

Мета статті – дослідити теоретичні складники реалізації соціальної політики держави в умовах децентралізації управління.

Виклад основного матеріалу. На думку В. Бульби [1], органи державного управління та місцевого самоврядування забезпечують функції соціального відтворення населення та його соціального захисту, зокрема: 1) встановлення соціальних стандартів рівня та якості життя, які б забезпечували самореалізацію та гармонійний розвиток особистості; 2) стимулювання активної діяльності особистості та соціальних груп, в тому числі через механізм взаємної довіри між владою та громадянами, соціальними групами; 3) забезпечення конкуренції на ринку надання соціальних послуг; 4) надання високих соціальних гарантій кожній людині; 5) розробка і створення механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства; реалізації державних адресних програм соціальної допомоги [2, с. 121].

Імплементация реформи децентралізації зумовлює перерозподіл повноважень щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у сфері соціального захисту на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації. До позитивних наслідків реформи децентралізації слід віднести краще забезпечення соціальної допомоги, надання соціальних послуг та пільг населенню. Державна соціальна політика в умовах децентралізації управління спирається на ефективність місцевого самоврядування, його матеріальну, фінансову та організаційну самостійність, що, як наслідок, дає можливість місцевим органам влади визна-

чити основні вектори використання обмежених бюджетних ресурсів та вирішувати першочергові завдання в соціальній політиці громади. Одним з яскравих прикладів зміни в соціальній політиці в умовах децентралізації є виконання обласних цільових програм, але територіальні громади повинні звертати свою увагу на: 1) наявність великої кількості як державних, так і обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів; 2) можливість отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами; 3) недофінансованість цільових програм; 4) системи оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості [3; с. 99].

Одним із основних напрямів соціальної політики держави є державна політика щодо підтримки сім'ї. В цьому разі одним із головних завдань є процес створення єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї. Отже, відповідно до поставленого завдання райони, міста та області забезпечувалися достатньою кількістю соціальних служб і високим відсотком працівників відносно населення. Але, на жаль, в умовах сьогодення соціальні послуги для населення знаходяться на низькому рівні та не відповідають реальним потребам населення, що, тим самим, впливає на негативне відношення населення до місцевих органів влади, як гарантів соціальної справедливості на місцях [4, с. 60].

Також варто розуміти, що державне управління у соціальній політиці все ж таки має дотримуватись балансу між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів у межах держави і громади, що визначають соціальний потенціал кожної території в певний часовий період. Виникнення певних змін у балансі між громадою та державою впливає на подальший розвиток територій як в середньостроковій, так і довгостроковій перспективі. Варто зауважити, що соціальний розвиток громади тісно пов'язаний з економічним, а саме із забезпеченням мікроекономічної ефективності діяльності економічних суб'єктів, відповідною місцевою соціальною політикою, що підтримує цю ефективність. Вагомого значення для держави набуває регулювання суспільних відносин, наприклад, під час виникнення певних соціальних груп, що визначають певні соціальні та економічні права. У цьому разі необхідна соціальна та економічна точка зору регулюючої ролі держави, що обмежує певне привілейоване становище одних соціальних груп над іншими [58, с. 5].

Таблиця 1

Видатки з місцевих бюджетів на соціальний складник

Напрями соціальної політики	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Зміни (2018–2012)
Охорона навколишнього природного середовища	1162,5	999,2	884,7	1476,70	1483,8	2609,3	3000,9	+1838,4
Охорона здоров'я	47095,4	48689,4	46569,3	59550,70	63038,8	85663	93233,9	+46138,5
Духовний і фізичний розвиток	8151,2	8549,3	8985,3	9609,2	11938,9	16444,2	18886	+10734,8
Освіта, у тому числі дошкільна освіта	71317,7	74595,6	71431,7	84007,8	94611,2	136618,5	165708	+94390,3
загальна середня освіта	14557,0	15590,1	15121,1	18047,3	20008	28210,1	31786,3	+17229,3
професійно-технічна освіта	42261,5	44012,2	42228,4	49480,6	56335,2	84062,4	101288,6	+59027,1
вища освіта	4804,0	4941,5	4564,1	6046,6	6051,9	8086,4	9720,4	+4916,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2904,8	2967,2	2815,5	3029,60	3356,8	4221,5	7554	+4649,2
	50052,5	56515,3	57446,4	72638,90	106364,7	141282,8	145498	+95445,5

Джерело: побудовано на підставі [11; 12]

Важливим нормативно-правовим документом стосовно державної соціальної політики в умовах децентралізації виступає «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка покликана вирішити такі проблемні питання: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [8].

Окрім того, формування спроможних територіальних громад відбувається на засадах реалізації соціальних реформ та децентралізації влади, що має позитивно вплинути на освіту, охорону здоров'я, систему надання адміністративних послуг на рівні громад районів та областей. Соціальна політика держави у сфері освіти в межах реформи децентралізації секторальних реформ ставить за мету створення умов для надання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання громадян.

Із набуттям чинності з 01 січня 2015 року ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до яких було закріплено дохідну частину місцевих бюджетів у вигляді нових видів місцевих податків та передано до місцевих бюджетів частину видатків на соціальний складник, спостерігається збільшення видаткової частини за напрямками соціальної політики, табл. 1.

Так, аналіз статистичних даних (табл. 1) свідчить, що у 2015 році спостерігається сут-

теве зростання видатків: охорона навколишнього природного середовища – на 66,9%; охорона здоров'я – 27,9%; духовний і фізичний розвиток – 6,9%; освіта – 17,6%; соціальний захист та соціальне забезпечення – 26,4%.

Крім того, спостерігаються позитивні зрушення й у фінансуванні закладів освіти, зокрема на 17,2% збільшилися видатки на загальну середню освіту, на 32,5% – на професійно-технічну освіту. Це пов'язано із змі-

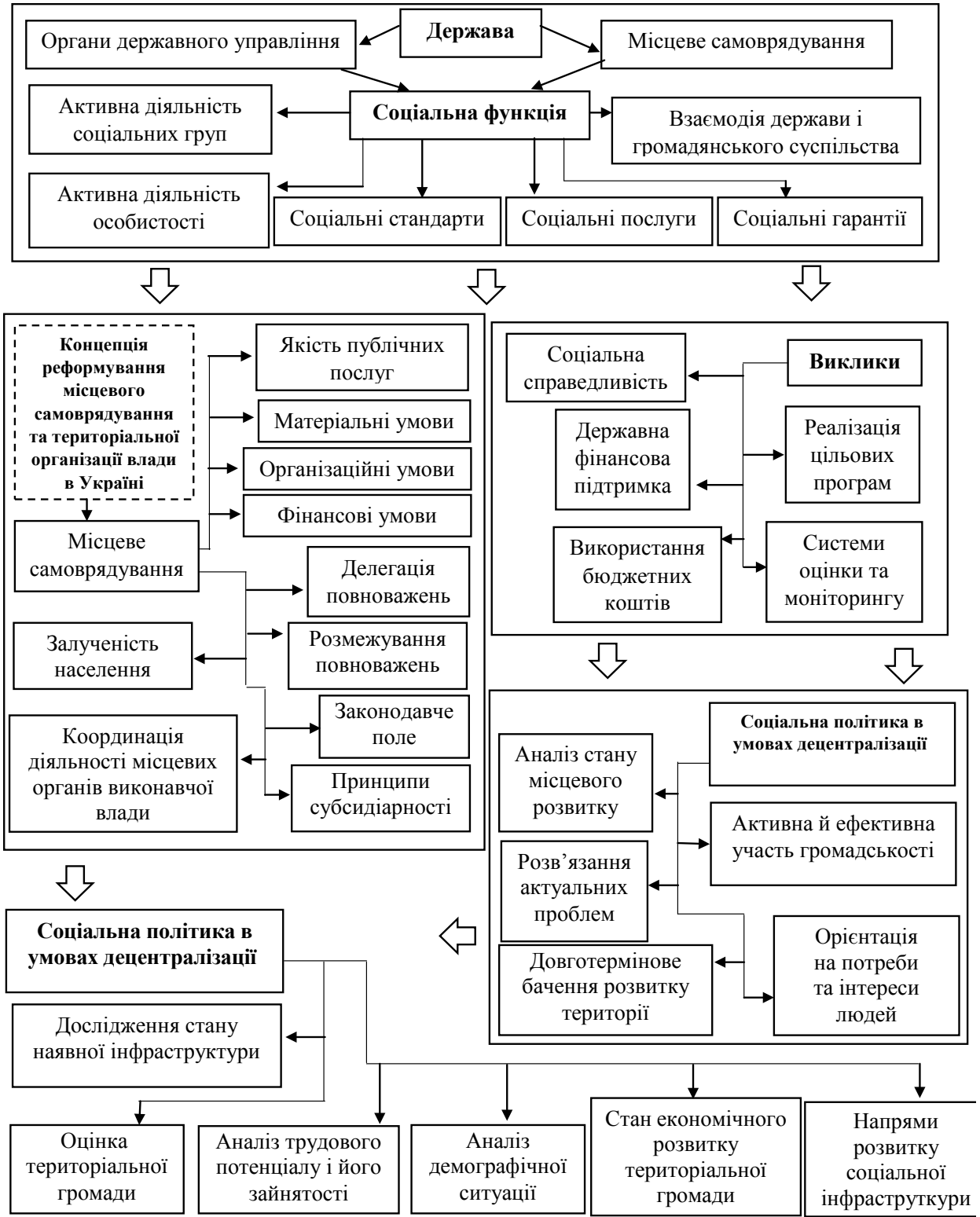


Рис. 1. Модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління (побудовано автором)

ною системи підпорядкування закладів освіти та появою об'єднаних територіальних громад. Так, станом на листопад 2018 р. було 58,7% загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні районних державних адміністрацій, тоді як 41,3% знаходилися в управлінні органів місцевого самоврядування міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. За весь період реформи децентралізації в Україні вже створено 736 опорних шкіл в областях, з них 308 – в об'єднаних територіальних громадах; 1 229 філій опорних шкіл в областях, з них 508 – в об'єднаних територіальних громадах.

Наведена модель реалізації соціальної політики в умовах децентралізації управління (рис. 1) відображає компоненти щодо реалізації соціальної політики держави, а саме перший блок компонентів відображає, куди насамперед має бути спрямована соціальна політика держави в умовах децентралізації. До них слід віднести: активну діяльність соціальних груп територіальної громади; активну діяльність особистості щодо територіальної громади; гарантування соціальних стандартів, послуг, гарантій, як з боку державних органів влади, так і з боку місцевого самоврядування.

Основні виклики, що стоять перед державними органами влади та місцевим самоврядуванням, такі: соціальна справедливість на місцях незалежно від достатку пересічного громадянина; релевантна державна фінансова підтримка відносно проектів громади; цільове використання бюджетних коштів; системи оцінки та моніторингу щодо того, наскільки ефективними є соціальні програми на місцях в умовах децентралізації; реалізація цільових програм згідно з дедлайнами.

В основу імплементації соціальної політики держави в умовах децентралізації варто віднести Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, задачею якої є вирішення низки проблем щодо: місцевого самоврядування, якості публічних послуг, делегації та розмежування повноважень на місцях, матеріальних, організаційних, фінансових умов реалізації соціальних програм, залученості населення, субсидіарності, розмежування повноважень, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. До принципів соціальної політики держави в умовах децентралізації управління варто віднести: аналіз стану місцевого розвитку, розв'язання актуальних проблем, довготермінове бачення розвитку території, орієнтацію на потреби та інтереси людей, активну й ефективну участь громадськості. До складників соціальної політики

держави в умовах децентралізації належать: дослідження стану наявної інфраструктури, оцінка територіальної громади, аналіз трудового потенціалу і його зайнятості, аналіз демографічної ситуації, стан економічного розвитку територіальної громади, напрями розвитку соціальної інфраструктури.

Характерними особливостями децентралізації у сфері охорони здоров'я є чітке розмежування медичного обслуговування: на рівні громади – первинна та екстрена допомога, на рівні госпітального округу – основні медичні послуги та профілактика захворювань, на обласному рівні – спеціалізована медична допомога. Наразі результатом децентралізації медичного обслуговування стало формування 87 госпітальних округів та 47 госпітальних рад у 22 областях, поки що за винятком Закарпатської, Сумської та Харківської областей; 31 план розвитку госпітальних округів затверджено у 9 областях.

Децентралізація системи надання адміністративних послуг дозволяє місцевим органам влади, у тому числі органам самоврядування об'єднаних територіальних громад, надавати мешканцям громад зручні, якісні та доступні адміністративні послуги. На рівень громад передано окремі повноваження щодо реєстрації об'єктів нерухомості, бізнесу та місця проживання. Станом на листопад 2018 р. в Україні діяло 775 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни отримували адміністративні послуги у комфортних умовах [6, с. 13–15].

Під час реалізації соціальної політики в умовах децентралізації для розвитку громади мають застосовуватися такі принципи:

- орієнтація на потреби та інтереси людей, які проживають у мікрорегіоні;
- довготермінове бачення розвитку території;
- усебічний та цілісний підхід до розв'язання актуальних проблем;
- ґрунтування на комплексному аналізі стану місцевого розвитку;
- активна й ефективна участь громадськості.

Основними змінами в соціальній політиці держави внаслідок децентралізації має стати забезпечення економічної спроможності територіальної громади, підвищення рівня і поліпшення якості життя мешканців, створення умов для гармонійного розвитку особистості та підвищення конкурентоспроможності робочої сили, а також рівня інвестиційної привабливості мікрорегіону. До ключових показників соціальної політики слід віднести:

- аналіз демографічної ситуації у регіоні;

- аналіз трудового потенціалу і його зайнятості;
- оцінка природо-ресурсного потенціалу територіальної громади;
- сучасний стан економічного розвитку територіальної громади;
- дослідження стану наявної інфраструктури;
- пріоритетні напрями розвитку соціальної інфраструктури [7, с. 8].

Слід підкреслити, що протягом усього періоду існування України як незалежної держави формування соціальної політики здійснювалося без базування на якійсь визначеній методології, уривчасто і непослідовно. При цьому соціальна політика в Україні досить часто ставала заручником виборчих кампаній, саме тому окремі нововведення приймалися для здобуття підтримки електорату перед черговими виборами. Наслідком такого підходу до формування соціальної політики стала ситуація, коли прийнята величезна кількість нормативних документів з регулювання соціальної сфери надзвичайно бюрократизує процеси соціального забезпечення населення і при цьому практично немає механізмів реального контролю за дотриманням чинного законодавства. Як результат значна частина норм і положень просто не виконується через нестачу необхідних ресурсів, халатність відповідних працівників, необізнаність індивідів щодо їх права тощо. Окрім того, така система практично повністю позбавлена стимулюючого характеру, отримувачі соціальних виплат практично жодним чином не мотивуються до активізації діяльності з розбудови власного добробуту [9, с. 17].

Причини недостатньої ефективності соціальних послуг можна розглядати на двох рівнях: зовнішньому (що виходить за межі системи соціальних послуг) та внутрішньому (в середині системи).

Серед внутрішніх причин можна виділити надмірну централізацію, схильність до інституціоналізації та концентрацію послуг у стаціонарних закладах. Це робить систему негнучкою та ускладнює соціальну інтеграцію осіб, які перебувають у стаціонарних закладах. Є монополія на надання певних видів послуг територіальними центрами або будинками-інтернатами, що перешкоджає здоровій конкуренції та, відповідно, знижує якість послуг. Недоліком системи є також її закритість, дефіцит інформації не лише щодо якості надання послуг, але й самої можливості їх отримати.

Щодо зовнішніх причин варто зазначити, що більшість видів допомоги надається за формальними ознаками, а не через реальну нужденність,

та без чіткої спрямованості на усунення причин тих проблем, що виникли. Крім того, органи, що надають підтримку, належать до різних відомств, а їх робота недостатньо узгоджена [10, с. 149].

Висновки. Як свідчить дослідження соціальної політики держави в умовах децентралізації, імплементація реформи децентралізації має позитивні риси, але при цьому має бути певний баланс між потребами громади та державою, завдяки чому можливо реалізувати ефективні зміни, що сприятимуть новим можливостям розвитку соціальної сфери як у межах територіальних громад, так і країни загалом. Також реформи сприятимуть ефективному управлінню соціально-економічним розвитком базових адміністративно-територіальних одиниць, районів та регіонів країни. Зважаючи на це, необхідно прискорити запровадження реформ, що здійснюються у різних сферах життєдіяльності громади, з метою переходу до ефективного функціонування оновлених структур та механізмів, що сприятиме ефективній реалізації усіх напрямів соціальної політики держави на якісно новому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бульба В.Г. Соціальні функції держави : монографія. Харків : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. 264 с.
2. Бульба В.Г. Територіальна громада як об'єкт і суб'єкт державної соціальної політики. *Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління*. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. № 4 (16). С. 118–125.
3. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Дольницького НАН України» ; за ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
4. Піддубний С. Трансформація органів місцевого самоврядування в сфері сімейної політики у 2010–2016 рр. *Науковий журнал «Політикус»*. 2016. Вип. 4. С. 58–62.
5. Нижник О.М. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. Вип. 3. 2016. С. 56–62. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/87ef47a3-ccb-461e-8d87-8d3f91e3e55b.pdf>.
6. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів / Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична доповідь. URL: <http://niss.gov.ua>.
7. Качан Є., Коцур А. Формування і реалізація соціально-економічної політики у мікрорегіоні в умовах децентралізації. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2017. Вип. 22. С. 5–13.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

9. Чорна Л.О., Кудлаєнко С.В. Соціальна політика України: особливості та напрями розвитку. *Агросвіт*. 2018. № 18. С. 16–20.

10. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 244 с.

11. Статистичний збірник: «Бюджет України–2018» підготовлено відділом статистики державних фінан-

сів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf).

12. Статистичний збірник: «Бюджет України – 2014» підготовлено відділом статистики державних фінансів Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/storage/files/f7ac719b6477833a77bb7e740ab463c7.pdf>.

ЄВРОПЕЙСЬКІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ

EUROPEAN MODELS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SOCIAL ADAPTATION AND SOCIAL DEFENSE OF PARTICIPANTS OF BATTLE ACTIONS

У статті досліджено сучасний стан та проблематику формування й реалізації державної політики у сфері соціальної адаптації та соціального захисту учасників бойових дій Великобританії та Хорватії.

Автором визначено сутність роботи державних інституцій, що відповідають за соціальний захист, адаптацію та реабілітацію учасників бойових дій. Узагальнено досвід роботи виконавчого органу центральної влади Великобританії, який відповідає за пенсійне та соціальне забезпечення воїнів Збройних Сил Королівства, ветеранів та членів їхніх сімей – “Veterans UK” як підрозділу Міністерства оборони. Встановлено, що “Veterans UK” надає широкий спектр послуг (визначення, призначення та виплата компенсацій) для військовослужбовців та ветеранів у рамках Програми компенсації військовослужбовцям та пенсійного забезпечення інвалідів війни, вдов (вдівців) військовослужбовців, що загинули на війні, учасників бойових дій Великобританії.

Акцентовано увагу на державних та регіональних програмах соціального захисту учасників бойових дій у Хорватії. Національна програма соціально-психологічної та медичної допомоги учасникам та жертвам Вітчизняної війни 1991–1995 рр., Другої світової війни і місії з підтримання миру в Хорватії включає в себе психологічну та медичну допомогу учасникам та жертвам війни і є корисним досвідом для використання в Україні. Зазначено, що в кожному адміністративно-територіальному окрузі Хорватії розміщений центр соціально-психологічної допомоги, що надає соціальну та юридичну допомогу, пов'язану із процедурою отримання та реалізації прав, передбачених Законом «Про права ветеранів Хорватської вітчизняної війни та членів їх сімей». Зазначено, що Міністерство у справах ветеранів війни реалізує програму професійної підготовки та працевлаштування хорватських ветеранів та дітей загиблих, безвісно відсутніх учасників війни.

Визначено основні напрями соціальної політики цих країн та державні механізми у проведеної соціальної політики по відношенню до учасників бойових дій.

Ключові слова: соціальний захист, Великобританія, Хорватія, вдови, учасники бойових дій, державна політика.

The article investigates the current state and problems of the formation and implementation of state policy in the field of social adaptation and social protection of participants of hostilities of Great Britain and Croatia.

The author defines the essence of the work of state institutions responsible for social protection, adaptation and rehabilitation of participants of hostilities. The experience of working for the UK Central Authority, which is responsible for pension and social security for the veterans of the United Kingdom Armed Forces, veterans and their families – “Veterans UK”, as a unit of the Ministry of Defense, is generalized. It is established that Veterans UK provides a wide range of services (identification, assignment and payment of compensation) for servicemen and veterans under the War Veterans and Disabled Persons Disabled War Veterans (widows) War Veterans Participants Program.

Emphasis is placed on national and regional social protection programs for combatants in Croatia. The National Program of Social Psychological and Medical Assistance to Participants and Victims of the Patriotic War 1991–1995, World War II and Peacekeeping Missions in Croatia includes psychological and medical assistance to war participants and victims and is a useful experience for use in Ukraine. It is noted that in each administrative and territorial district of Croatia there is a center for social and psychological assistance providing social and legal assistance related to the procedure for obtaining and exercising the rights stipulated by the Law on the Rights of Veterans of the Croatian Patriotic War and Members of Their Families. It is noted that the Ministry of War Veterans is implementing a program for the vocational training and employment of Croatian veterans and children of war victims who are missing.

The basic directions of social policy of these countries and state mechanisms in conducting social policy towards the participants of hostilities are defined.

Key words: social protection, United Kingdom, Croatia, widows, combatants, public policy.

УДК 351.84:364

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-18>

Кривошей В.М.

підполковник збройних сил України,
учасник АТО,
здобувач кафедри публічного
управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів Державної
служби зайнятості України

Постановка проблеми. Агресія РФ на Сході України породила нові соціальні проблеми, що виникають після повернення бійців української армії, правоохоронних органів, добровольчих батальйонів після бойових дій. Вони потребують від держави соціального захисту (особливо ті, хто отримав поранення, контузії, став інвалідом), допомоги в соціальній адаптації до нових мирних умов життя, а часто і соціальної реабілітації. На думку науковця

П. Ворони, «будь-яка людина, яка повернулась із зон збройного конфлікту, може мати небажані спогади про війну <...> Ці спогади й емоції можуть бути настільки реалістичними, що людині здається, ніби вона знову в зоні військових дій» [1, с. 50] У багатьох з цих бійців може бути посттравматичний синдром (ПТСР), який не сприяє адаптації учасників бойових дій (УБД) до мирних умов. Вони зовсім по-іншому відчують навколишній світ, у багатьох з них

виникає загострене почуття справедливості, вини перед загиблими побратимами, агресія до тих, хто там не був і не виконав свій патріотичний і військовий обов'язок. Держава в цих умовах має оточити їх соціальним захистом і повагою та турботою з боку суспільства.

Багато країн світу напрацювали досвід соціального захисту УБД та допомоги у подоланні ПТРС, який варто дослідити для використання в Україні [2].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукові дослідження щодо формування моделі державної політики у сфері соціального захисту УБД є актуальними для багатьох науковців. Серед дослідників проблематики соціального захисту та адаптації УБД такі вчені, як С. Ветлицький, П. Ворона, О. Кондратенко, М. Кравченко, С. Кучер, В. Шевченко, М. Шевченко, О. Числицька, Ю. Ярошок та інші. У дослідженні К. Пенькової наведено кращі світові практики соціального захисту УБД. Зазначаємо, що українське суспільство потребує досліджень соціальної адаптації та реабілітації УБД у сфері державної політики, а особливо у частині використання досвіду зарубіжних моделей соціального захисту УБД.

Мета статті – провести дослідження особливостей європейських моделей (на прикладі Великобританії та Хорватії) формування та реалізації державної політики у сфері соціальної адаптації та захисту учасників бойових дій.

Виклад основного матеріалу. Свого роду еталоном соціального захисту УБД на європейському континенті є Великобританія, яка вже кілька століть як створила систему соціального захисту військовослужбовців, що служили Королівству. У країні виконавчим органом, який відповідальний за пенсійне та соціальне забезпечення воїнів Збройних Сил Королівства, ветеранів та членів їхніх сімей, є орган під назвою “Veterans UK”, що є підрозділом Міністерства оборони і утворився 2014 року внаслідок злиття Агентства у справах військовослужбовців і ветеранів та Служби з надання послуг оборонного призначення [9]. “Veterans UK” відповідальний за надання широкого спектру послуг (визначення, призначення та виплата компенсацій та пенсій) для військовослужбовців та ветеранів у рамках Програми компенсації військовослужбовцям, Програм пенсійного забезпечення інвалідів війни та пенсійного забезпечення вдів та вдівців військовослужбовців, що загинули на війні, й пенсійного забезпечення учасників бойових дій. Виплати компенсацій за Програмою пенсійного забезпечення УБД здійснюються щодо травм, хвороб чи смерті, що стали результатом участі у бойових діях до 5 квітня 2005 року.

Компенсація за програмою здійснюється у двох основних формах: одноразова виплата та пенсія, що виплачується кожного тижня або кожного місяця. Розмір виплати залежить від того, наскільки травма чи хвороба вплинула на працездатність військовослужбовця, і не залежить від рівня його доходів. Для визначення ступеня серйозності поранення, травми чи захворювання медичними експертами аналізується інформація, надана заявником. Ступінь втрати працездатності розраховується у відсотковому значенні. Якщо інвалідність оцінюється менш ніж у 20% (наприклад, втрата пальця), заявник має право на одноразову виплату, якщо більше ніж 20% – признається регулярна пенсія.

Для подання заяви на отримання компенсації за цією програмою немає часових обмежень. Відповідно до Програми компенсації військовослужбовцям компенсація надається за травми, хвороби або загибель військовослужбовця, що брав участь у бойових діях з 6 квітня 2005 року. Компенсація за програмою здійснюється у вигляді: одноразової виплати; додаткової виплати; гарантованих регулярних виплат, що виплачуються до кінця життя; оплати витрат на лікування [10].

Заява на отримання компенсації має бути подана не пізніше 7 років після більш ранньої з таких подій: дата інциденту, що призвів до травми чи хвороби; дата, коли служба в збройних силах призвела до ускладнення травми чи хвороби, отриманої поза службою; якщо конкретну дату виникнення травми чи хвороби встановити не вдалося – дата звернення за медичною допомогою; дата звільнення із збройних сил [4].

Для того щоб отримати виплату чи компенсацією за будь-якою з програм, необхідно надіслати заяву відповідної форми безпосередньо у “Veterans UK”. Далі адміністративний персонал органу починає збір інформації про несення особою військової служби або участь у воєнних діях, які, за словами заявника, призвели до інвалідності. У разі необхідності вони зв'язуються із заявником для уточнення необхідної інформації. Після збору усіх даних справа передається медичним експертам – лікарям, які працюють на “Veterans UK”.

Лікарі розглядають медичну частину заявки і у разі виникнення питань можуть:

- 1) вимагати проходження заявником медичного огляду;
- 2) отримати звіт лікаря, на обліку у якого перебуває заявник;
- 3) отримати інформацію з медичних закладів, в яких лікувався заявник;

4) вимагати проходження заявником аудіометричного огляду, якщо підставою його звернення є набута внаслідок несення служби глухота [5].

Після збору необхідної інформації про стан здоров'я заявника лікарі оцінюють його у відсотковому значенні, де 0% – це цілком здоровий. Лікарі також визначають, чи є вади та хвороби набутими внаслідок служби та чи впливає їх наявність на теперішній стан здоров'я. За результатом експертизи лікарі видають висновок. Також слід додати, що експертизи бувають проміжними (якщо лікар переконаний, що стан здоров'я заявника може покращитись чи погіршитись найближчим часом, він може призначити повторну експертизу через певний період часу, наприклад через рік) та остаточними, результати яких можуть підлягати перегляду за ініціативою заявника [5]. Програма пенсійного забезпечення вдів та вдівців військовослужбовців передбачає виплату коштів вдовам та вдівцям (в тому числі, співмешканцям загиблих військовослужбовців, які не перебували у зареєстрованому шлюбі, але спільно проживали) військовослужбовців, які загинули під час бойових дій, перебуваючи на службі в збройних силах, до 6 квітня 2005 року. Вдови осіб, які загинули після 6 квітня 2005 року, можуть отримати компенсацію в рамках Програми компенсації військовослужбовцям [11]. Пенсія вдови може складатись з кількох елементів, залежно від конкретних умов. Вона може включати:

- базову пенсію, яка не оподатковується і виплачується дружині, чоловіку, партнеру по офіційно зареєстрованому одностатевому шлюбу чи співмешканцю, який проживав із загиблим;

- додаткова пенсія (у разі, якщо військовослужбовець був звільнений зі збройних сил до 1973 року);

- податкова пільга для осіб похилого віку, яким виплачується пенсія вдови, після досягнення ними віку 65 років, що зростає по досягненню віку 70 і 80 років;

- дотація на оренду житлового приміщення, яка виплачується особам, які отримують пенсію вдови та мають на утриманні неповнолітню дитину;

- тимчасова допомога, яка виплачується вдовам інвалідів війни після їх смерті; її розмір встановлюється на основі пенсії інваліда війни;

- витрати на поховання – особа, відповідальна за організацію поховання, має право на компенсацію витрат впродовж 3 місяців після дати похорону [12].

Варто підсумувати, що у війську Великобританії військовослужбовець на випадок тра-

гедії має всі гарантії щодо допомоги держави як йому, так і його родині [2, с. 3–6].

У Хорватії соціальне забезпечення учасників війни та членів їхніх родин реалізується через спеціальний виконавчий орган, створений у 2011 році – Міністерство у справах ветеранів війни. До 2011 року усі питання, пов'язані з правовим статусом і соціальним забезпеченням інвалідів Хорватської вітчизняної війни (1991–1995рр.), Другої світової війни та членів їхніх сімей, належали до відання Міністерства у справах сім'ї, ветеранів та солідарності між поколіннями, створеного у 2003 році.

Військові дії на території держави мали місце не так давно – під час Хорватської вітчизняної війни (війни за незалежність Хорватії) 1991–1995 рр., і кількість ветеранів війни є доволі великою – станом на 30.04.2016 року реєстр військових ветеранів нараховував 505 221 особу, що становить практично 12% населення країни [3].

У 2004 році був прийнятий Закон «Про права ветеранів Хорватської вітчизняної війни та членів їхніх сімей», що регулює права ветеранів війни та членів їхніх родин. Закон «Про права ветеранів Хорватської вітчизняної війни та членів їхніх сімей» передбачає три основних статуси громадян, що мають право на державну допомогу: ветерани війни, інваліди війни та члени їхніх сімей. Ветерани війни мають право на: охорону здоров'я; пенсійне страхування (право на пенсію за віком, право на отримання пенсії з інвалідності, право на мінімальну пенсію тощо); отримання допомоги на дітей; працю; житло; інші права [13].

Тобто ветерани війни мають такі ж права, як і усі громадяни відповідно до Конституції. Що стосується соціальної допомоги ветеранам, то отримання такого статусу передбачає ряд інших прав. Відповідно до статті 5 інвалідом війни вважається особа, організм якої зазнав шкоди принаймні на 20% внаслідок ран чи травм, отриманих під час захисту суверенітету Хорватії або в результаті утримання в якості військовополоненого; або внаслідок загострення чи виникнення захворювання через вищезазначені причини [13].

Такі особи мають право на: оформлення статусу інваліда; отримання спеціальної допомоги; отримання допомоги по догляду; отримання протезно-ортопедичної допомоги; відшкодування дорожніх витрат.

Члени сім'ї загиблих або безвісно відсутніх ветеранів вітчизняної війни (дружина / чоловік, співмешканець, шлюбні та позашлюбні діти, прийомні діти, батьки, вітчч / мачуха або усиновлювачі) на основі матеріальних потреб мають право на: спеціальну допомогу; отримання

мання допомоги по догляду; відшкодування вартості поховання.

Національна програма соціально-психологічної та медичної допомоги учасникам та жертвам Вітчизняної війни 1991–1995 рр., Другої світової війни і місій з підтримання миру включає в себе психологічну та медичну допомогу учасникам та жертвам війни. Основною довгостроковою метою Національної програми є підвищення загальної якості життя і забезпечення повної психосоціальної реінте-

грації всіх учасників і жертв війни за незалежність, а також учасників Другої світової війни, військових і цивільних інвалідів другої світової війни і членів їх сімей та осіб, які загинули під час виконання військових і поліцейських службових обов'язків в іноземній державі в рамках місій ООН, НАТО і ЄС, та членів їх сімей [6].

На місцевому рівні програма реалізується в 21 окрузі; в кожному окрузі розміщений центр соціально-психологічної допомоги. Крім надання психосоціальної допомоги, цен-

Таблиця 1

**Розмір пенсії вдови (вдівця) військовослужбовця, що загинув
внаслідок бойових дій (2015–2016) [8]**

Пенсія вдови (вдівця) офіцера	
Пенсія вдови (вдівця) першого або другого лейтенанта армії	щорічно
Вдова (вдівець) старше 40 років або до 40 років з дітьми	£7130 (близько 260 тис. грн.)
Вдова (вдівець) до 40 років без дітей	£1958
Пенсія вдови (вдівця) капітана армії щорічно	
Вдова (вдівець) старше 40 років або до 40 років з дітьми	£7160
Вдова (вдівець) до 40 років без дітей	£2226
Пенсія вдови (вдівця) майора армії	
Вдова (вдівець) старше 40 років або до 40 років з дітьми	£7187
Вдова (вдівець) до 40 років без дітей	£2496
Пенсія вдови (вдівця) підполковника армії	
Вища ставка (лише для учасників війни 1914 року)	£7255
Стандартна ставка	£7241
Пенсія вдови (вдівця) полковника армії	
Вища ставка (лише для учасників війни 1914 року)	£7279
Стандартна ставка	£7241
Пенсія вдови (вдівця) бригадного генерала армії	
Вища ставка (лише для учасників війни 1914 року)	£7447
Стандартна ставка	£7430
Пенсія вдови (вдівця) генерал-майора армії	
Вища ставка (лише для учасників війни 1914 року)	£7589
Стандартна ставка	£7499
Пенсія вдів (вдівців) військовослужбовців інших рангів	
Вдова (вдівець) старше 40 років або до 40 років з дітьми	£135,15
Вдова (вдівець) до 40 років без дітей	£32,37 (близько 1180 грн.)

Таблиця 2

**Розмір пенсії осіб, що знаходились на утриманні
загиблого військовослужбовця (2015–2016) [8]**

Пенсії у разі втрати годувальника	Сім'я офіцера (щорічно)	Сім'я військовослужбовців інших рангів (щомісячно)
Особи, які проживали із загиблим у незареєстрованому шлюбі	£6930	£132,80
Перша дитина	£1265	£24,25
Інші діти	£1385	£26,55
Доросла дитина-інвалід	£5419	£103,85

три надають юридичну допомогу, пов'язану із процедурою отримання та реалізації прав, передбачених Законом «Про права ветеранів Хорватської вітчизняної війни та членів їх сімей». Також центри надають інформацію про програми та проекти, які реалізуються Міністерством ветеранів війни. Крім цього, Міністерство у справах ветеранів війни реалізує програму професійної підготовки та працевлаштування хорватських ветеранів та дітей загиблих, затриманих або безвісно відсутніх учасників війни [7].

Висновки. Державна політика соціального захисту учасників бойових дій в Україні потребує удосконалення та використання елементів досвіду зарубіжних країн щодо забезпечення опіки держави у разі виникнення трагічних випадків серед УБД на лінії зіткнення. У Великобританії, за сотні років її історії спостерігаємо традицію гарантованого великого рівня соціальних виплат, які виплачуються державою щорічно або щомісячно. Хорватія, пройшовши свою Вітчизняну війну (по суті війну за незалежність), маючи майже півмільйонну армію УБЧ, зуміла належним чином організувати їм соціальний захист. Досвід Хорватії особливо повчальний для України в частині законодавчого супроводу соціального захисту УБД та механізмів його забезпечення у виконавчій владі через національні та регіональні програми. Використання світового досвіду соціального захисту УБД сприятиме суспільній стабільності та уникненню соціальної напруги в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ворона П.В., Ворона Л.І. Посттравматичний синдром, викликаний зоною АТО, та особливості його подолання: педагогіко-психологічні аспекти. *Мідж сучасного педагога*. 2016. № 9 (168), С. 49–53.

2. Пенькова К. Соціальний захист учасників бойових дій. Кращі практики Інформаційна довідка,

підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28938.pdf>.

3. Broj branitelja u Registru stalno raste i sad ih je 505 tisuća. URL: <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/427360/Broj-branitelja-u-Registru-stalno-raste-i-sad-ih-je-505-tisuca.html>.

4. Claiming for Illness, Injury or Disease. *Ministry of Defence*. 2016. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330719/VeteransUK_AFCS_WPS_Leaflet1.pdf.

5. How we decide who receives a War Disablement Pension. *Veterans UK*. 2014. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504507/Leaflet11_proof.pdf.

6. Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći. URL: <https://branitelji.gov.hr/nacionalni-program-psihosocijalne-i-zdravstvene-pomoci/863>.

7. Program stručnog osposobljavanja i zapošljavanja URL: <https://branitelji.gov.hr/program-strucnog-osposobljavanja-i-zaposljavanja/870>.

8. Rates of War Pensions and allowances 2015 - 2016 // *Veterans UK*. 2015. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504505/VeteransUK_Leaflet_9.pdf.

9. Service Personnel and Veterans Agency. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/service-personnel-and-veterans-agency>.

10. The Armed Forces and Reserve Forces Compensation Scheme Order (AFCS) 2011 in force from 6 April 2015 SI 2011/517 as amended by SIs 2011/2552, 2012/1573, 2013/436, 2014/412, 2015/413. URL: <http://www.infolaw.co.uk/mod/docs/AFCS-2015-04-06.pdf>.

11. War Widow(er) Pension. URL: <https://www.gov.uk/warwidow-pension>.

12. War Pension Scheme: what you need to know. *Veterans UK*. 2016. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/war-pension-scheme/war-pension-scheme-what-you-need-to-know>.

13. Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji URL: <http://www.zakon.hr/z/325/Zakon-o-pravima-hrvatskih-branitelja-iz-Domovinskog-rata-i-%C4%8Dlanova-njihovih-obitelji>.

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ СКЛАДНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ STATE-MANAGEMENT COMPONENT OF NATIONAL SECURITY

У статті з'ясовано, що держава – це основна інституція, на яку покладено обов'язок щодо створення відповідних умов для належного функціонування усіх членів суспільства. Виділено низку факторів, які справляють вплив на безпечний розвиток соціальної системи з метою задоволення потреб у безпеці на індивідуальному, суспільному, національному, міжнародному рівнях. З'ясовано основну мету розробки і прийняття концепції національної безпеки держави. Виокремлено предмети, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів державного управління у контексті забезпечення національної безпеки. Визначено загальні функції державного управління у сфері національної безпеки України в умовах нестабільності. Зважаючи на функції, покладені на державне управління у сфері національної безпеки, систему державного менеджменту варто спрямувати за такими основними напрямками: забезпечити цілісність зовнішньополітичного курсу України у контексті формування національної безпеки нашої держави у міжнародній спільноті; захистити суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність державного кордону; реалізувати стратегічний курс європейської інтеграції як найвищий пріоритет державної політики України; нейтралізувати глобальні виклики та загрози у сфері національної безпеки України; забезпечити політико-дипломатичний вплив України у рамках міжнародної безпеки; активізувати участь України у заходах забезпечення колективної безпеки глобального характеру; створити позитивний імідж нашої держави на світовій арені; імплементувати міжнародні нормативно-правові акти щодо забезпечення національної безпеки; здійснити єдину координацію та взаємодію між органами державного управління; розвивати політичні, економічні, наукові, гуманітарні, соціальні, культурні та інші державні інтереси на світовій арені; створити ефективний механізм допомоги громадянам України, що перебувають за межами держави, тощо. Реалізувати зазначені заходи можливо шляхом формування єдиної Стратегії національної безпеки України, основною метою якої має стати гарантування захисту національних інтересів держави на світовій арені.

Ключові слова: держава, державне управління, державний менеджмент, безпека, дер-

жавна безпека, національна безпека, управління національною безпекою.

The article clarifies that the state is the main institution, which has the responsibility to create appropriate conditions for the proper functioning of all members of society. A number of factors that influence the safe development of the social system to meet the security needs at the individual, public, national, and international levels are highlighted. The main purpose of developing and adopting the concept of national security of the state has been clarified. The subjects that are directed by the administrative influences of the public administration entities in the context of national security are highlighted. The general functions of public administration in the field of national security of Ukraine in the conditions of instability are determined. Considering the functions entrusted to the state administration in the field of national security, the system of state management should be directed in the following main directions: to ensure the integrity of Ukraine's foreign policy in the context of the formation of our country's national security in the international community; to protect the sovereignty, territorial integrity and integrity of the state border; to implement the strategic course of European integration as the highest priority of the state policy of Ukraine; neutralize global challenges and threats to Ukraine's national security; to provide political and diplomatic influence of Ukraine in the framework of international security; to intensify Ukraine's participation in collective security measures of a global nature; to create a positive image of our country on the world stage; implement international normative acts on national security; to carry out uniform coordination and interaction between public authorities; develop political, economic, scientific, humanitarian, social, cultural and other national interests on the world stage; to create an effective mechanism of assistance to citizens of Ukraine outside the country, etc. The implementation of these measures is possible through the formation of a unified National Security Strategy of Ukraine, whose main purpose should be the desire to protect the national interests of the state on the world stage.

Key words: state, public administration, public management, security, state security, national security, national security management.

УДК 351:342:331.5
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-19>

Серьогіна Н.О.

к. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Глобалізація нині диктує такі умови, що спонукають країни вибудовувати свою економічну незалежність. Саме для реалізації такої цілі постає значуще питання щодо теоретичних засад, на основі яких має здійснюватися державне управління розвитком національної безпеки, визначатися роль та місце економічної безпеки в межах загальної системи механізмів держуправління підтримки нацбезпеки нашої держави. Сьогоднішні реалії засвідчують тенденційність впливу, який мають загрозові чинники на функціонування

країни. Надалі внаслідок всього цього може погіршитися українська економічна безпека, що, відповідно, матиме значний вплив на стан національної безпеки України загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти діяльності нашої країни у внутрішній та зовнішній політиці, підтримки її нацбезпеки певним чином розглядають різні наукові галузі, а саме міжнародне право, політологія, історія, адміністративне право тощо. Варто зауважити, що більша частина цих досліджень висвітлює певні проблеми побудови української політики. У зв'язку з міждис-

циплінарним характером науки, присвяченій державному управлінню, можемо ствердно говорити про потребу застосувати її положення для того, щоб консолідовано розглянути суб'єктний склад та методичну базу держуправління в аспекті забезпечення національної безпеки країни. Дослідженню даного питання свою увагу присвятили такі науковці, як М. Стрельбицький, Г.Ситник, С. Крук, А. Сіцінський, О. Совівський та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні є численні високоякісні наукові праці, що стосуються окремих елементів в економічному та правовому регулюванні фінансового захисту. Не применшуючи наукові досягнення вищевказаних авторів, однак зважаючи на сучасні трансформаційні перетворення світового устрою, не втрачають своєї актуальності питання щодо дослідження державно-управлінського складника національної безпеки.

Мета статті полягає у розкритті особливостей державно-управлінського складника національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Загально-відомо, що держава – це основна інституція, на яку покладено обов'язок щодо створення відповідних умов для належного функціонування усіх членів суспільства.

Останні десятиріччя ознаменувалися підвищенням інтересу до проблем міжнародної та національної безпеки, що зумовлено закономірностями та особливостями цивілізаційного розвитку і пов'язаними з ними політичними та соціально-економічними потрясіннями глобального характеру. Дослідження ж проблем безпеки ґрунтується на загальній теорії національної безпеки, методологічних засадах її забезпечення в політичній, економічній та інших сферах державного управління національною безпекою [3].

Національний державотворчий процес в Україні на сучасній стадії характеризується закономірним і планомірним зростанням потреби у тому, щоб реально значимими стали загальноновизнані у світі демократичні цінності та ідеали. Однак розвиток України як демократичного, соціального та правового державного утворення буде ефективним та результативним тільки у разі належного теоретичного забезпечення відповідних державотворчих і правотворчих процесів та явищ. Це стосується і фінансової безпеки України, яка є особливо значущим складником у національній безпеці, від становища якої залежить, як реалізуються національні інтереси та чи буде держава стабільно розвиватися. Правова підтримка фінансової безпеки країни має

низку невирішених проблем, про що свідчить статистика, зібрана міжнародними організаціями, де у значній частині світових рейтингів Україні належать останні позиції.

Державне управління у галузі національної безпеки є специфічним видом та невіддільним складником державно-управлінської діяльності, до зони охоплення якої входять соціальна, економічна, гуманітарна та політична сфери суспільного та державного життя та яка полягає в цілеспрямованій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, що в рамках діючої законодавчої бази та з використанням наявних можливостей держави (дипломатичних, воєнних, економічних, інтелектуальних, інформаційних та інших), розробляють і реалізують владні, регулюючі, координуючі, контролюючі та нормативні державно-управлінські впливи щодо об'єктів нацбезпеки.

Задоволення потреб у безпеці на індивідуальному, суспільному, національному, міжнародному рівнях передбачає застосування системно-синергетичного підходу для врахування низки факторів, які справляють вплив на безпечний розвиток соціальної системи, серед яких [3]:

- стійка тенденція до зростання ролі екологічних факторів та економічного складника природи проблем безпеки, що вимагає належного рівня міжнародного співробітництва та подальшого пізнання і врахування під час розробки стратегій безпечного розвитку еволюційних законів розвитку природи та суспільства і, відповідно, вибору стратегії розвитку, за якої досягається гармонія екологічних, соціальних, економічних, політичних взаємовідносин;

- необхідність одночасного врахування культурно-історичних особливостей національного розвитку та складників і характеристик міжнародної безпеки;

- суперечливість змін загальнолюдських, національних, групових, особистісних інтересів та ціннісних орієнтацій, а отже, непрогнозованість і невизначеність суспільно-політичних трансформацій, оскільки зміна будь-якої підсистеми соціального організму часто викликає спонтанну зміну багатьох його підсистем;

- економічна глобалізація та розвиток інформаційних технологій, які призводять до поширення віртуальних груп за інтересами й знижують здатність держав до ефективного управління, на яке все більший тиск справляє масова, часто низькопробна й ворожа до національних здобутків культура;

- взаємовідносини держав нагадують не «вертикаль», на якій вони диференційовані з погляду їх ієрархічної нерівності, а «горизон-

таль», що дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Основною метою розробки і прийняття концепції національної безпеки держави є правове закріплення політичних прагнень у нормативному документі, у якому окреслюються пріоритетні напрями із запобігання зовнішніх і внутрішніх загроз, визначається комплекс заходів і засобів щодо їх реалізації. Крім вищезгаданого, концепція національної безпеки держави, по суті, визначає основні напрями реалізації загальнодержавної зовнішньої і внутрішньої політики [6, с. 18–38]. Концепцією нацбезпеки передбачено, що мають здійснюватися організаційні заходи у відповідних напрямках з метою: забезпечити територіальну цілісність і недоторканність держави від небезпек внутрішнього і зовнішнього походження; створити гарантії безпеки від зовнішніх втручань у внутрішнє коло державних процесів; побудувати систему запобігання потенційним загрозам сучасній позиції країни на світовій арені.

Так, в Україні базовий нормативно-правовий акт про національну безпеку – це Закон України «Про основи національної безпеки України» [2], який містить визначення основних засад політики держави, яка має захистити національні інтереси і гарантувати, що в Україні особа, суспільство і держава будуть убезпечені від небезпек зовнішнього і внутрішнього походження в кожній сфері життя.

Закон України «Про основи національної безпеки України» серед пріоритетів національних інтересів визначає: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного

середовища та раціональне використання природних ресурсів; розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та в євроатлантичний безпековий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України [2].

Проаналізувавши чинне українське законодавство, можемо зробити висновок, що спрямовані управлінські впливи суб'єктів державного управління у контексті забезпечення національної безпеки стосуються:

- конституційних людських та громадянських прав і свобод;
- духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та матеріальних цінностей суспільства;
- конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості;
- інформаційного і навколишнього природного середовища;
- природних ресурсів.

Державно-управлінський складник національної безпеки – це неперервний процес суб'єкт-об'єктних відносин, у процесі якого відбувається виконання управлінських функцій, спрямованих на реалізацію національних інтересів. У загальному вигляді державне управління у контексті забезпечення національної безпеки – це послідовність відносно завершених етапів здійснення певних управлінських дій та управлінських рішень, а саме [4]:

- аналіз управлінської ситуації;
- визначення (уточнення) переліку національних цінностей (інтересів);
- визначення сукупності проблем, пов'язаних із прагненням (необхідністю) реалізації національних інтересів;
- визначення множини національних цілей (передусім пріоритетних), спрямованих на розв'язання вказаних проблем (у загальному випадку це розбіжності між реальним та бажаним станами об'єкту управління);
- розробка та прийняття державно-управлінських рішень, спрямованих на досягнення визначених національних цілей (у загальному випадку ці рішення спрямовані на досягнення бажаного стану об'єкта управління);
- практична реалізація сукупності виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам).

– постійний моніторинг стану об'єкта управління та викликів і загроз його функціонуванню (розвитку) з метою виявлення нової проблемної ситуації (вказані ситуації виникають за умов, коли поставлені нові цілі розвитку, або внаслідок виявлення чи розвитку явищ, процесів інших чинників, що призводять до кризових явищ чи навіть криз в об'єкті управління чи середовищі його функціонування).

Зрозуміло, що сукупність політичних, економічних, ідеологічних та інших вимірів різних аспектів, з яких складається суспільна і державна життєдіяльність, має адекватно відобразитися у колі згаданих рішень управлінського характеру, ухвалених суб'єктами державно-управлінського сегменту національної безпеки. Державно-управлінський складник національної безпеки має свою специфіку, згідно з якою його функції об'єктивно «присутні» у кожній сфері суспільної і державної життєдіяльності.

Як будь-якому соціально-правовому утворенню, системі держуправління у сфері гарантування нацбезпеки України притаманна своя мета (належна розбудова і функціональна діяльність об'єкта впливу), ряд принципів та функцій, суб'єктний склад. Водночас система розв'язує задачі завдяки властивим лише їй інституційним методам та інструментам, а також засобам, тобто користується певними організаційно-правовими і функціональними механізмами. Також ця система складається із зовнішньополітичних загроз для національної безпеки, національних інтересів, цінностей та потреб (об'єктів), державних і недержавних суб'єктів забезпечення внутрішньої і зовнішньої політичної діяльності нашої держави.

Відповідно до пріоритетів внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності щодо забезпечення національної безпеки України та його мети можемо визначити загальні функції державного управління у сфері національної безпеки України в умовах нестабільності [1]:

– стратегічне прогнозування в контексті нових загроз національній безпеці України, що можуть стати територіальними претензіями до України з боку окремих держав. Державне управління в цій сфері має вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів. В управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади України у сфері забезпечення національної безпеки

мають розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі;

– стратегічне планування щодо забезпечення національної безпеки у внутрішньо- і зовнішньополітичній сфері. Методика планування в державному управлінні в цій сфері ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанта, нормативності тощо;

– організація державного управління у сфері внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності. Державне управління іноземними справами – це діяльність органів держави, спрямована на проведення зовнішньої політики України. Згідно зі статтею 18 Конституції України [2] зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства на основі загально визнаних принципів і норм міжнародного права;

– координація діяльності органів виконавчої влади у внутрішньо- й зовнішньополітичній сферах, яку виконують МВС України, МО України, МЗС України, а також Воєнний кабінет РНБО (робочий орган Ради національної безпеки й оборони) в особливий період. Координація як функція державного управління у сфері національної безпеки забезпечує узгодження діяльності систем державного та військового управління в умовах нестабільності;

– контроль у державному управлінні у сфері національної безпеки має свої особливості щодо його здійснення в мирний час і в особливий період, що має постійно надавати інформацію про справжній стан справ щодо виконання завдань забезпечення національної безпеки.

Сьогодні особливості геополітичного положення України вимагають концентрації зовнішньополітичних зусиль на створенні і розбудові надійних міжнародних механізмів безпеки на двосторонньому, субрегіональному, регіональному і глобальному рівнях і, відповідно, на розвитку широкого співробітництва з іншими державами, насамперед сусідніми, та міжнародними організаціями [5]. Зважаючи на функції, покладені на державне управління у сфері національної безпеки, систему державного менеджменту варто спрямувати за такими основними напрямками:

– забезпечити цілісність зовнішньополітичного курсу України у контексті формування національної безпеки нашої держави у міжнародній спільноті;

– захистити суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність державного кордону;

– реалізувати стратегічний курс європейської інтеграції як найвищий пріоритет державної політики України;

– нейтралізувати глобальні виклики та загрози у сфері національної безпеки України;

– забезпечити політико-дипломатичний вплив України у рамках міжнародної безпеки;

– активізувати участь України у заходах забезпечення колективної безпеки глобального характеру;

– створити позитивний імідж нашої держави на світовій арені;

– імплементувати міжнародні нормативно-правові акти щодо забезпечення національної безпеки;

– здійснити єдину координацію та взаємодію між органами державного управління;

– розвивати політичні, економічні, наукові, гуманітарні, соціальні, культурні та інші державні інтереси на світовій арені;

– створити ефективний механізм допомоги громадянам України, що перебувають за межами держави;

– підвищити експортний потенціал України, забезпечивши українських виробників та експортерів можливістю опанувати нові ринки, залучити іноземні інвестиції в економіку держави.

Реалізувати зазначені заходи можливо шляхом формування єдиної Стратегії національної безпеки України, основною метою якої має стати прагнення захистити національні інтереси держави на світовій арені.

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, що дослідження державно-управлінського складника національної безпеки має визначальне значення для сучасного державотворення. Проблемні питання, пов'язані з державною безпекою, з'являються одночасно з тим, як формується державність, адже держава не може існувати без належної правової системи регулювання. Історична поява проблем держбезпеки синхронізована з тим, як формується державність і націо-

нальні інтереси. Державне управління у галузі національної безпеки є специфічним видом та невіддільним складником державно-управлінської діяльності, до зони охоплення якої входять соціальна, економічна, гуманітарна та політична сфери суспільного та державного життя та яка полягає в цілеспрямованій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, що в рамках діючої законодавчої бази та з використанням наявних можливостей держави (дипломатичних, воєнних, економічних, інтелектуальних, інформаційних та інших) розробляють і реалізують владні, регулюючі, координуючі, контролюючі та нормативні державно-управлінські впливи щодо об'єктів нацбезпеки. Перспективою подальших досліджень є розкриття змісту і структури державно-управлінських відносин у сфері національної (державної) безпеки, а також удосконалення системи управління національною (державною) безпекою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Крук С.І. Інституційний базис державного управління щодо забезпечення національної безпеки країни. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_6.

2. Про основи національної безпеки України: Закон України: від 19.06.2003 № 964-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 39. Ст. 351.

3. Ситник Г.П. Інституційно-цивілізаційної парадигма як основа методології державного управління у сфері національної безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. № 1-2. С. 10–23.

4. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.

5. Сіцінський А.С., Совієцький О.М. Шляхи вдосконалення державного управління у сфері зовнішньополітичної діяльності України. *Економіка та держава*. 2012. № 6. С. 99–101.

6. Стрельбицький М.П. Державність та національна безпека України. *Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування* : Ч. 2. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 17–39.

ВПЛИВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

THE IMPACT OF MASS MEDIA ON THE FORMATION OF CIVIL SERVANTS 'IMAGE

У статті розглянута вплив засобів масової інформації на формування іміджу державного службовця. Виділено два способи формування іміджу: природний і штучний. Встановлено, що точки зору державної влади, імідж – є самопрезентацією, конструюванням державним службовцем обраного ним способу з урахуванням цільової аудиторії в особі тих чи інших суспільних груп.

Фактори формування іміджу державного службовця поділено на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх факторів належать психологічний стан людини, здоров'я, тип особистості, темперамент, риси характеру, індивідуальний стиль прийняття рішень. Зовнішніми факторами є: спосіб життя, сімейний стан, культура, освіта, зовнішній вигляд, організаційна культура, ставлення засобів масової інформації до службовця, ставлення населення до службовця, його оточення. Процес формування іміджу державних службовців є багатфакторною взаємодією змішаного типу трьох суб'єктів: безпосередньо органу влади, населення та засобів масової інформації. Інформація, що транслюється в засобах масової інформації про того чи іншого державного службовця може бути прямою або непрямою; при цьому смисловий зміст здатен істотно вплинути на розглянутий імідж.

Доведено, що імідж державного службовця – є частиною іміджу держави. Про виконану роботу державних службовців і всіх керівників державних органів влади можна оцінити всю дієвість влади, і її вміння відгукуватися на потреби людей. Крім професіоналізму державний службовець повинен мати високі моральні якості, в умовах свободи засобів масової інформації та нових інформаційних технологій. В першу чергу, треба підняти престиж державної служби, для підвищення усвідомлення міри відповідальності перед усім народом.

Встановлено, що для створення іміджу державного службовця саме як образу, який створюється в процесі впливу на аудиторію, а також сприйняття аудиторією даного впливу, можуть вплинути тільки дві групи фактів, одна з них залежить від самого службовця, друга – пов'язана з соціально-економічною ситуацією в регіоні та країні. Будь-яка державна служба зобов'язана регулювати суспільні процеси, а також забезпечувати реалізацію інтересів кожного громадянина і цілісність держави. Також постійно державний сектор знаходиться в центрі

життя і в центрі уваги суспільства.

Ключові слова: засоби масової інформації, державний службовець, органи державної влади, імідж, громадськість, політика, держава.

The article deals with the influence of the media on the image of a public servant. There are two ways of forming an image: natural and artificial. It is established that the point of view of the state power, the image – is a self-presentation, construction by a public servant of his chosen method, taking into account the target audience in the person of certain social groups.

The factors of forming the image of a civil servant are divided into internal and external. Internal factors include a person's psychological state, health, personality type, temperament, character traits, individual decision-making style. External factors are: lifestyle, marital status, culture, education, appearance, organizational culture, media attitude to the employee, attitude of the population to the employee, his environment. The process of forming the image of civil servants is a multifactorial interaction of a mixed type of three entities: directly to the authorities, the population and the media. Information broadcast in the media about a civil servant may be direct or indirect; the semantic content can significantly influence the image.

It is proved that the image of a public servant is part of the image of the state. The work done by civil servants and all heads of state authorities can be evaluated with regard to the entire effectiveness of the government and its ability to respond to people's needs. In addition to professionalism, a civil servant must have high moral qualities, in the conditions of freedom of mass media and new information technologies. First of all, it is necessary to raise the prestige of the civil service in order to raise awareness of the responsibility to the whole people.

It is established that only two sets of facts can affect the image of a public servant as an image created in the process of influencing the audience, as well as the perception of the audience, one of them depends on the employee himself, the other – related to social- economic situation in the region and country. Any public service is obliged to regulate public processes, as well as to ensure the realization of the interests of every citizen and the integrity of the state. Also, the public sector is constantly in the center of life and the focus of society.

Key words: mass media, public authorities, image, public, politics, state.

УДК 342.98:35.08

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-20>

Волотко Е.В.

заступник директора
з соціально-виховної
та профорієнтаційної роботи
Інституту економіки
Класичний приватний університет

Постановка проблеми. Органи державної влади в особі окремих її службовців постійно знаходиться в центрі пильної уваги суспільства. Для проведення в будь-якій державі політики, націленої на розвиток і економічне зростання, досить важливим є, наскільки та чи інша влада визнана суспільством, наскільки вона та її дії узгоджені народом, оскільки від

цього в повній мірі залежить, якою мірою громадськість готова йти за своєю владою в особі того чи іншого політичного лідера, державного службовця, слідувати курсом розвитку, пропонованим ним.

У питанні досягнення високого рівня довіри не останню роль відіграє персональний імідж того чи іншого службовця, який представляє

собою набір деяких аспектів, за якими громадськість ідентифікує образ і індивідуальність певного суб'єкта. Оскільки в сучасному суспільстві присутні різні соціальні групи, легітимність влади в державі не може носити загальний характер, тому як, вони (тобто різні соціальні групи) можуть ставитися до політики влади як позитивно, так і негативно.

У зв'язку з цим сьогодні зростає інтерес до проблеми формування позитивного іміджу державного службовця, як одного з вельми важливих як в контексті реформування і трансформації державної служби, взаємодії її з громадянським суспільством, так і в досягненні успішності того чи іншого службовця. Оскільки імідж виступає у ролі певної цінності, від наявності та якості якої в повній мірі залежить життєвий успіх в цілому, так і успішність будь-якої сфери діяльності.

При цьому, сучасні реалії такі, що в процесі формування іміджу державного службовця одне з пріоритетних місць вимагає серйозної і чітко продуманої роботи із засобами масової інформації, здатних сформувати як позитивний, так і негативний імідж.

Саме тому розгляд питання впливу який мають ЗМІ у формуванні позитивного іміджу (образу) державного службовця займає сьогодні високий ступінь актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасних публікацій свідчить про те, що особливості формування іміджу органів державної влади розглядають такі вчені, як Ю. Битяк, В. Дрешпак, С. Дубенко, Т. Гаман, Т. Желюк, Д. Кіслов, С. Колосок, Н. Ларіна, М. Логунова, В. Лола, О. Луцький, Ю. Падафет, О. Панасюк, І. Пантелейчук, Г. Почепцов, Є. Ромат, С. Серьогін, Л. Усаченко, Т. Федорів, І. Хожило, В. Чепель та ін. Однак питанню впливу засобів масової інформації формування іміджу державних службовців приділено недостатньо уваги.

Мета статті – проаналізувати вплив засобів масової інформації на формування іміджу державного службовця в Україні.

Виклад основного матеріалу. Процес формування іміджу державних службовців є багатофакторною взаємодією змішаного типу трьох суб'єктів: безпосередньо органу влади, населення та засобів масової інформації. Усі зазначені суб'єкти взаємопов'язані і взаємодіють один з одним у вигляді безпосередньої взаємодії, інформаційного обміну та емоційно-оцінних реакцій.

Виділяють два способи формування іміджу: природний і штучний. При взаємодії службовця з населенням, представниками громадськості, колегами по роботі імідж складається

природним шляхом. Однак, якщо розглядати PR-компанію, цілеспрямовану роботу засобів масової інформації, то це штучно створений імідж, який не завжди відображає реальний образ державного службовця, особистісні якості і здібності необхідні для професійної діяльності.

Фактори формування іміджу державного службовця поділяються на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх факторів належать психологічний стан людини, здоров'я, тип особистості, темперамент, риси характеру, індивідуальний стиль прийняття рішень. Зовнішніми факторами є: спосіб життя, сімейний стан, культура, освіта, зовнішній вигляд, організаційна культура, ставлення засобів масової інформації до службовця, ставлення населення до службовця, його оточення.

У сучасному суспільстві, часто, населення формує думку про державного службовця за образом, який пропонується в засобах масової інформації. Відповідно засоби масової інформації відіграють у формуванні іміджу значну роль, оскільки можуть інформувати населення про діяльність, імідж державного службовця і цілеспрямовано створювати імідж, який буде виправдовувати очікування населення [1, с.18].

Імідж державного службовця також залежить від громадської думки, яка складається після взаємодії з населенням, звернень громадян до приймальної державного службовця. Позитивний імідж державних службовців залежить від уміння службовця розподілити обов'язки по роботі зі зверненням громадян, визначити час і місце прийому громадян, створити естетичну привабливість зовнішнього вигляду і поведінки, вміння володіти собою і своїми почуттями, вміння вселяти довіру і симпатію, володіння культурою телефонних переговорів, інтерв'ю тощо.

Не менш важливим фактором для створення позитивного іміджу службовця є оточення. Якщо поруч з державним службовцем будуть перебувати гідні, особистості, яких підтримує суспільство, то позитивне ставлення населення до них буде переноситися і на самого службовця.

Робота над іміджем державного службовця повинна здійснюватися безперервно, сприяючи професійному розвитку і просуванню по кар'єрних сходах. Вчені розглядають професійний розвиток службовців в єдності з компетентнісним розвитком і визначають як напрям діяльності з управління кадрами, яке спрямоване на забезпечення сталого розвитку професійних компетенцій, що сприяють ефективному виконанню посадових обов'яз-

ків державних службовців в єдності цілей і завдань державної політики та особистісних установок службовця [2]. Зниження кількості негативних оцінок населення про роботу державних органів і недобросовісного виконання державними службовцями своїх функцій відбувається в процесі вдосконалення позитивного іміджу службовців шляхом розвитку вміння організовувати, регулювати і контролювати свою життєдіяльність, професійну діяльність і поведінку.

З точки зору психології особистості імідж є суб'єктивним образом сприймаються оточуючими, що визначає форму і зміст основних характеристик особистості.

З точки зору PR і реклами, імідж виступає як образ, який є особливим засобом спілкування службовця з певною цільовою аудиторією. Такий образ завжди будується виходячи з існуючих інтересів відповідної цільової аудиторії, при цьому, він повинен легко укладатися в свідомість аудиторії і мати здатність відтворюватися при зверненні до неї.

З точки зору державної влади, імідж фактично є самопрезентацією, конструюванням державним службовцем обраного ним способу з урахуванням цільової аудиторії в особі тих чи інших суспільних груп.

При існуючому сьогодні в науці різноманітті підходів до визначення поняття «імідж» практично всі дослідники згодні з тим, що сьогодні імідж – це, в першу чергу, модельований образ, свідомо створюваний і надалі трансльований тій чи іншій цільовій аудиторії. При цьому його формування базується на основі реальної поведінки того чи іншого індивіда, під впливом оцінок і думок про нього [3, с.25].

Важливо розуміти, що імідж – це категорія не статична, його неможливо раз придбати і володіти ним завжди. Тому він вимагає цілеспрямованого управління: створення, розвитку (підтримки) і систематичного поширення (трансляції) [4, с.409].

На кожному з етапів управління іміджем вагоме місце відводиться ЗМІ, особливо в тому випадку, коли у державного службовця відсутня можливість безпосереднього особистого контакту з суспільством. При цьому, якщо на якомусь із зазначених етапів не надати управлінського впливу на імідж, він може бути в різних ЗМІ представлений як негативний. Для управління позитивним іміджем (образом) державного службовця необхідно знати основні фактори, здатні надати максимальний вплив на сприйняття його цільовою аудиторією.

Перше, що впливає на формування позитивного іміджу – це безпосередньо сама особистість і її основні якості. Так, особистість

людини формує його внутрішні і зовнішні якісні характеристики.

До внутрішніх відносять безпосередньо психологічні властивості і внутрішній світ індивіда, до зовнішніх – його поведінкові особливості в соціумі, які, в свою чергу, формуються на підставі розвитку внутрішніх якостей.

І ті, і інші можуть бути передані широкому колу громадськості, за допомогою різних засобів масової інформації; вони можуть виражатися з різним емоційним забарвленням, що і сформує, в свою чергу, той чи інший, позитивний або негативний імідж (образ) державного службовця.

При цьому про негативні зміни в самій особистості інформація в ЗМІ блискавично поширюється широкому колу громадськості, завдаючи серйозного удару по іміджу і репутації державного службовця, порушуючи ступінь довіри до нього. Здійснюючи той чи інший вчинок (як свідому дію), за допомогою реалізації якого державний службовець затверджується як особистість, або проступок (як дія або бездіяльність, яка посягає на суспільні відносини), держслужбовець повинен розуміти, що реакція з боку ЗМІ буде практично миттєвою. Тобто для створення позитивного іміджу йому необхідно чітко зважувати кожну свою дію, намагаючись уникати вчинення проступків [5, с.241].

Інформація, що транслюється в ЗМІ про того чи іншого державного службовця може бути прямою або непрямою; при цьому смисловий зміст здатен істотно вплинути на розглянутий імідж.

Так, за допомогою інтерв'ю в ЗМІ той службовець, який має на це встановлене законом право, може цілеспрямовано передати аудиторії ту чи іншу інформацію про себе. Видана, наприклад, в жовтій пресі інформація у вигляді чуток, домислів і припущень, тобто нічим не підтвержені повідомлення, зараховують до непрямой інформації, здатні надати дуже негативний вплив на імідж [6, с.138]

Улюбленою темою у різних засобах масової інформації, крім зазначеного інтерв'ювання, є розгляд досвіду того чи іншого службовця в розрізі його безпосередньої професійної діяльності, реалізація в рамках якої тих чи інших проектів, здатні значно поліпшити імідж, додавши йому позитивних характеристик.

З огляду на сучасний рівень розвитку мережі інтернет (як одного з широко затребуваних сьогодні каналів масової комунікації), багато політичних діячів і державних службовців від власного імені транслюють інформацію про себе за допомогою мережі Інтернет. І це видається найбільш перспективним каналом комунікації в даний час, оскільки характерною рисою сучасного високо інформаційного

суспільства є інтенсивний розвиток діджиталізації [7, с.18].

Цілеспрямоване формування позитивного іміджу (образу) державного службовця – досить трудомісткий процес, реалізувати який поодиноці сьогодні практично неможливо [7, с.19] Тому багато хто з керівників державної служби мають спеціальний штат іміджмейкерів, PR і GR співробітників, основною метою діяльності яких є створення, розвиток і підтримка на належному рівні позитивного іміджу державного службовця шляхом постійного підігрівання інтересу до нього з боку суспільства через трансляцію інформації в різних засобах масової інформації та мережі Інтернет.

ЗМІ продовжують відігравати вагомую роль у створенні і формуванні громадської думки з того чи іншого питання, в тому числі щодо іміджу державного службовця. Засоби масової інформації все ще займають більшу частину дозвілля: люди в середньому 25 годин на тиждень проводять, дивляться телевизор, слухають радіо, читають газети і журнали [8, с.21].

Тривалий і дуже складний процес – це особливе утворення позитивного іміджу державного службовця. Поведінка і робота держслужбовця постійно на виду. Тому його імідж є частиною іміджу даної держави. Також про виконану роботу державних службовців і всіх керівників державних органів влади можна оцінити всю дієвість влади, і її вміння відгукуватися на потреби людей. Звідси велика відповідальність, що лежить на плечах держслужбовців. Крім професіоналізму необхідно мати високі моральні якості, в умовах свободи ЗМІ та нових інформаційних технологій. В першу чергу, треба піднімати престиж державної служби, для підвищення усвідомлення міри відповідальності перед усім народом.

Для створення іміджу державного службовця саме як образу, який створюється в процесі впливу на аудиторію, а також сприйняття аудиторією даного впливу, можуть вплинути тільки дві групи фактів, одна з них залежить від самого службовця, друга – пов'язана з соціально-економічною ситуацією в регіоні та країні. Будь-яка державна служба зобов'язана регулювати суспільні процеси, а також забезпечувати реалізацію інтересів кожного грома-

дянина і цілісність держави. Також постійно державний сектор знаходиться в центрі життя і в центрі уваги суспільства.

Висновки. Проаналізувавши сучасні аспекти іміджу державного службовця, різні фактори, що впливають на нього в їх взаємозв'язку зі ЗМІ, стало ясно, яку важливу роль вони відіграють на сучасному етапі в поширенні іміджформучої інформації.

Сьогодні особливо актуально управляти іміджем, використовуючи найсучасніші, найбільш затребувані, а тому високопродуктивні канали зв'язків з громадськістю, як соціальні мережі, за фаховою допомогою професіоналів з PR і фахівців в сфері формування і розвитку іміджу.

Поряд з особистими, професійними якостями державного службовця це дозволить під впливом ЗМІ сформувати позитивний імідж не тільки кожного окремого державного службовця, а й України як держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дубас О. Інформаційний розвиток сучасної України у світовому контексті. К.: Генеза, 2004. 207 с.
2. Поліщук О. В. Імідж держави на міжнародній арені: інформаційний аспект. URL: <http://naub.org.ua/?p=1204>.
3. Пантелейчук І. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади: теорія, методологія, практика: монографія / І. В. Пантелейчук. К.: Альтерпрес, 2011. 316 с.
4. Гаман Т.В., Андрійчук О.А. Роль і значення зв'язків з громадськістю у формуванні позитивного іміджу органів державної влади: Університетські наукові записки. 2011. № 4 (40). С. 408–415.
5. Западничук О.П. Формування іміджу державної служби в умовах розвитку інформаційного суспільства: Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. № 3 (14). С. 239–247.
6. Сімеоніди І. А. Формування іміджу державної служби: Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. – Херсон, 2010. № 1-2. С. 136–146.
7. Формування позитивного іміджу органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг: наук. розробка / Авт. кол.: С.М. Сеньогін, В.В. Лола, І. І. Хожило та ін.; за заг. ред. С.М. Сеньогіна. К.: НАДУ, 2009. 32 с.
8. Ларіна Н. Імідж як комунікативна основа позиціонування влади: Вісник державної служби України. 2013. № 2. С. 20–23.

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ



Причорноморський
науково-дослідний інститут
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:

Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

shumilova@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 14

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 11,58. Ум.-друк. арк. 12,55.
Підписано до друку 28.11.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони: +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.