

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(77) Issue



Одеса – 2019 – Odessa

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 234/3 19 березня 2019 року

- A 43 **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 1(77). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 124 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- A 43 **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 1(77). – Odessa : ORIPA NAPA, 2019. – 124 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Дульський Іон – к.і.н., доцент (м. Кишинів, Молдова).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натрун – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

<i>Привітання директора інституту М. М. Іжї</i>	9
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
<i>Орлова Алла.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	11
<i>Попов Микола.</i> ГАЛУЗЬ ЗНАНЬ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»: ХТО БУДЕ ФОРМУВАТИ НАУКОВУ ГАЛУЗЬ?	16
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
<i>Бабов Костянтин, Безверхнюк Тетяна, Бабова Ірина.</i> СТАЛІЙ РОЗВИТОК ТУРИЗМУ: ПРІОРИТЕТИ ДЛЯ УКРАЇНИ	23
<i>Воротін Валерій, Широнова Алія Фехруз кизи.</i> УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ПРОЦЕДУРАМИ В КРАЇНАХ ГУАМ	30
<i>Дем'янчук Ігор.</i> ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ ВЕЛИКИХ МІСТ: СУМІЩЕННЯ ФУНКЦІЙ	35
<i>Дзюрах Юрій.</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ	39
<i>Дуліна Оксана.</i> ВНУТРІШНІЙ АУДИТ ЯК ОСНОВА СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ КАНАДИ: АДАПТИВНІ АСПЕКТИ ДЛЯ УКРАЇНИ	44
<i>Коваль Зіновій.</i> ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ	49
<i>Ковтун Юлія.</i> УПОРЯДКУВАННЯ ПОЛЯ ФУНКЦІЙ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	54
<i>Комаровський Іван.</i> ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ ЧЕРЕЗ РОЗПОДІЛ ЇХ РИЗИКІВ	60
<i>Корвецький Олександр, Бондарева Ліна.</i> РОЗБУДОВА СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я ЯК ПРІОРИТЕТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	67
<i>Лаврук Олександр.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА	72
<i>Непомнящий Олександр, Дегтяр Олег.</i> ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ	77
<i>Піддубна Вікторія.</i> ВПЛИВ МАРКЕТИНГУ НА РІВЕНЬ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ БАНКІВ: АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	81
<i>Семенюк Юрій.</i> УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ	88
<i>Янюк Сергій.</i> ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА ЯК ПРОТИДІЯ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ	94

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Бабич Олександр.

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

101

Балабаєва Зінаїда, Бойченко Павло, Маківничук Катеріна.

ЕВОЛЮЦІЯ СУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

106

Карпенко Олександр, Левченко Олег, Сакалош Софія.

ПАРТИСИПАТИВНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:
ЕЛЕКТРОННА ТА ЦИФРОВА ДЕМОКРАТІЯ

111

Мустафасєва Ельзара.

ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ЗАХИСТУ МЕНШИН
В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

116

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskyi Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Dulshi Ion – PhD in history, Associate Professor, Director of the Higher Master Education Department in the Academy of Public Administration (Chisinau, Moldova).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnitsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland).

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Holger Franke – Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegedes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koszalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

<i>Greetings of the Director of the Institute Mykola Izha</i>	9
THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION	
Orlova Alla. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR FACILITATING CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT	11
Popov Mykola. FIELD OF KNOWLEDGE «PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTERING»: WHO WILL FORM THE FIELD OF SCIENCE?	16
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION	
Babov Kostyantyn, Bezverkhniuk Tetyana, Babova Iryna. STAINABLE DEVELOPMENT OF TOURISM: PRIORITIES FOR UKRAINE	23
Vorotin Valerii, Shirinova Aliya Fehruzki. RISK MANAGEMENT AS AN INNOVATION APPROACH IN PUBLIC ADMINISTRATION OF CUSTOMS PROCEDURES IN GUAM COUNTRIES	30
Demianchuk Ihor. COMBINING FUNCTIONS BY THE GOVERNING BODIES OF THE CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION OF BIG CITIES	35
Dziurakh Yuriy. FEATURES OF THE STATE REGULATION OF INVESTMENTS IN THE AGRICULTURAL HOLDING OF UKRAINE	39
Dulina Oksana. INTERNAL AUDIT AS THE BASIS OF CANADA'S INTERNAL CONTROL SYSTEM: ADAPTIVE ASPECTS FOR UKRAINE	44
Koval Zinovi. APPROACHES TO THE INFORMATION-PSYCHOLOGICAL DURABILITY OF UKRAINE STABILITY CRITERIA EVALUATION	49
Kovtun Yuliya. ARRANGEMENT OF THE FIELD OF FUNCTIONS OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION	54
Komarovskyi Ivan. OPTIMIZATION OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF REDUCED LOCAL DEVELOPMENT THROUGH RISK DISTRIBUTION	60
Korvetsky Olexandr, Bondareva Lina. DEVELOPMENT OF PUBLIC HEALTH SYSTEM AS THE PRIORITY OF PUBLIC POLICY OF UKRAINE	67
Lavruk Olexandr. STATE REGULATION OF ANIMAL HUSBANDRY	72
Nepomniashchyi Olexandr, Diegtiar Oleg. TRAINING OF PERSONNEL TO PROMOTE SUSTAINABLE DEVELOPMENT	77
Piddubna Victoriia. THE IMPACT OF MARKETING ON THE LEVEL OF FINANCIAL STABILITY OF BANKS: THE ASPECT OF PUBLIC POLICY	81
Semenyuk Yuriy. MANAGING EDUCATION IN UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION: WORLD TRENDS AND UKRAINIAN PRACTICE	88
Yaniuk Serhiy. TERRITORIAL DEFENSE AS A COUNTERACTION TO THE THREATS OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE	94

LOCAL GOVERNMENT

Babich Olexandr.

FEATURES OF STRATEGIC MANAGEMENT OF INNOVATIVE PROJECTS
FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL CITIES

101

Balabayeva Zinaida, Pavlo Boychenko, Katerina Makivnichuk.

EVOLUTION OF A TERRITORIAL COMMUNITY SUBJECTIVITY IN CONDITIONS
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

106

Karpenko Oleksandr, Levchenk Oleh, Sakalosh Sofia.

PARTICIPATORY TRANSFORMATIONS AT LOCAL LEVEL:
ELECTRONIC AND DIGITAL DEMOCRACY

111

Mustafaieva Elzara.

APPLICATION INTERNATIONAL STANDARDS FOR PROTECTION
OF MINORS IN THE PROCESS OF FORMATION OF UNITS TERRITORIAL COMMUNITIES

116

ПРИВІТАННЯ

ШАНОВНІ КОЛЕГИ, АВТОРИ ТА ЧИТАЧІ!

Щиро вітаю Вас із виходом у світ першого в 2019 році збірника наукових праць «Актуальні проблеми державного управління» ОРІДУ НАДУ. В нашому збірнику традиційно висвітлюється широкий спектр актуальних напрацювань науковців, докторантів, аспірантів, викладачів та публічних службовців зі всієї України та зарубіжжя за різними аспектами теорії, історії та механізмів державного управління, місцевого самоврядування і публічної служби.

Впевнений, що читачі на сторінках збірника знайдуть багато цікавого та корисного, ознайомляться з науково-теоретичними досягненнями, практичним досвідом публічного управління та адміністрування, у тому числі з питань реформування державного управління, публічної служби, місцевого самоврядування та територіальної організації влади. У збірнику знайдуть відображення й актуальні питання сьогодення - вибори Президента України і народних депутатів України.

Публікації на сторінках нашого збірника дадуть авторам можливість долучитися до конструктивної наукової дискусії, обміну досвідом та сучасними ідеями, і найголовніше – актуалізувати свої напрацювання у світовому просторі галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Запрошую всіх зацікавлених осіб до співпраці.

Висловлюю щиру вдячність авторам статей, членам редакційної колегії, працівникам видавництва інституту та читачам. Бажаю всім творчої наснаги та плідних наукових звершень, невичерпного прагнення творити на благо України!

*Директор
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
д. політ. наук, професор,
Заслужений працівник освіти України
М. М. Іжа*

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.21(100)

Alla Orlova

*PhD Student at the Public Administration and Regional Studies Department
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR FACILITATING CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

Experience of foreign countries in the sphere of the implementation of the state policy for facilitating civil society development has been summarized and suggestions have been made as to its use in Ukraine.

Key words: *civil society, state policy for facilitating civil society development, state policy implementation mechanisms.*

Алла Орлова

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРІЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Дослідження зарубіжного досвіду реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства зумовлено неналежною реалізацією завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні і необхідністю запровадження європейських правил та підходів до реалізації такої політики в Україні в умовах комплексного впровадження реформ та виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Метою даної статті є вироблення рекомендацій щодо можливого застосування в Україні зарубіжного досвіду реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства таких європейських країн, як Велика Британія, Данія, Естонія, Латвія, Польща, Угорщина, Хорватія і Чехія.

В результаті дослідження встановлено, що досвід зарубіжних країн у сфері державної підтримки громадських ініціатив, делегування органами публічної влади частини власних повноважень і ресурсів некомерційним організаціям та активне використання консультативно-дорадчих органів при розробці та виконанні управлінських рішень сприяє розвитку громадянського суспільства та забезпечує ефективну реалізацію державної політики у цій сфері. Прикладне значення дослідження полягає у виробленні практичних пропозицій щодо удосконалення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на основі розвитку владно-громадської взаємодії та практичного використання механізмів громадської участі.

Можливими напрямками використання в Україні зарубіжного досвіду у досліджуваній сфері можуть бути:

- модернізація нормативно-правового забезпечення механізмів місцевої демократії та владно-громадської взаємодії шляхом доповнення та поширення цього забезпечення на сферу місцевого самоврядування;
- підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади та її посадових осіб для населення;
- делегування частини власних повноважень органів публічної влади організаціям «третього сектору»;
- посилення ресурсного забезпечення організації громадянського суспільства за рахунок бюджетних джерел та створення Фонду сприяння громадянському суспільству;
- залученні неурядових організацій до моніторингу та експертного супроводу державної політики у досліджуваній сфері;

- налагодження діяльності національної та регіональних Координаційних рад з питань розвитку громадянського суспільства як провідних інституцій у реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Результатом реалізації усіх вищезазначених пропозицій має стати усвідомлення громадянами себе суб'єктами управління сталим розвитком кожної громади і країни у цілому.

Ключові слова: *громадянське суспільство, державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, механізми реалізації державної політики.*

© Орлова А. І., 2019.

Постановка
проблеми

Because of the Ukraine–European Union Association Agreement a pressing need arose for the relationship between the Ukrainian State and general public to be brought in compliance with the European standards and for that relationship to be built under the principles set forth in the Agreement [1].

Under these conditions the state policy for facilitating civil society development should be based on basic democratic values, people's authority and on the arrangement of efficient interaction between the state, institutes of civil society and business, as reflected in the National Strategy for Facilitating Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020 which was approved in early 2016 (hereinafter – «the Strategy-2016») [2].

In what way is the appropriate official state policy put into practice?

As a result of a research undertaken in early 2018 by the All-Ukrainian Association for Facilitation of the Self-Organization of Population in the framework of the public support for the implementation of the National Strategy for Facilitating Civil Society Development at the regional level, it was established that the actual implementation at the regional level of the tasks set by the Strategy does not fully correspond to the priorities of the state policy and to the needs of the civil society and requires further improvements at the state, regional and local levels.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

The theoretical framework for the implementation of the state policy for facilitating civil society development in Ukraine was developed by such researchers as L. Kormich, A. Krupnyk, V. Kupri, M. Martynenko, P. Nadolishni, N. Nyzhnyk, V. Rubtsov, S. Sakhanenko, V. Tolkovanov and the others.

The significant contribution into the research of the notion of «state policy for civil society development» was made by such Ukrainian researchers as Yu. Bytiak, O. Gosteva, V. Dreshpak, Yu. Kovbasiuk, O. Kornievsky, V. Ladychenko, O. Ortseva, N. Pelivanova, A. Rudenko, O. Rudnytska, O. Sambuk, O. Chemeris, L. Usachenko, Yu. Shaigorodsky, etc.

While appreciating the efforts of the authors mentioned above and of some other authors, it should be noted that the possibilities for use in Ukraine of the international experience during the implementation of the state policy for facilitating civil society development remain insufficiently researched.

Мета

The objective of this Article is to research the international experience of the implementation of a state policy for facilitating civil society development and to determine possible ways of using it in Ukraine.

Виклад
основного
матеріалу

The facilitation of the civil society development is determined by law as one of the priority tasks in the development of the Ukrainian state.

Thus, Art. 5 of the Law of Ukraine «On the bases of internal and external policies» considers the establishment of the civil society as a guarantee for the democratic development of the state [3].

The changes which have taken place in the state since the Revolution of Honor are taken into account in

the Strategy 2016. The state acknowledges that an active, influential and well-developed civil society plays one of the key roles in putting in place urgent social changes and good governance in administering public affairs and solving locally significant issues.

A more in-depth understanding of the achievements and flaws of the state policy implementation for facilitating civil society development in Ukraine can be derived from a comparative analysis of the national situation in this sphere with the experience of foreign countries.

Throughout the last 20 years a number of the countries of Europe have adopted one or the other strategic policy document related to the development of civil society and non-governmental sector [4].

The form and the status of such documents range from mutual agreements between the government (Great Britain, Croatia) or parliament (Estonia) and civil society organizations to parallel agreements between the government and the parliament (Latvia) and unilateral strategies adopted by the government (Hungary, Poland, Denmark, the Czech Republic).

In four of the eight aforementioned countries such political documents were revised or renewed over the last 10-12 years; in some cases (Hungary, Estonia) such revision was scheduled, and in the others it was due to the change of government (for example, in Great Britain) or with the adjustment of the time-limits for the implementation of those agreements (Poland) [4, p. 17].

Thus, Denmark adopted a Charter in 2001 and a National Strategy for Civil Society in 2010. Estonian Civil Society Development Concept (EKAK) was approved in Estonia in 2002, EKAK Implementation Plan – in 2004, Development Plan for Support of Civil Initiatives – in 2006.

A Strategy for Civil Society was adopted in Hungary in 2002 and Principles of Relationships between the Government and Civil Society Organizations – in 2006 [5].

Every country ensures the implementation of political tasks set by the strategic civil society development document in different ways. Thus, some of the countries adopted one or several political documents which, per se, perform the functions of the state policy implementation plans (Denmark, Estonia, Poland, Croatia and Hungary).

At the same time, many other countries lack specific general implementation plans or operations plans for the development of civil society. These countries implement their strategies subject to detailed annual plans of relevant authorities, they are the Czech Republic, Latvia and Great Britain.

In addition, some countries (Great Britain, Croatia and Estonia) subsequently adopted further political documents connected either with the topical or procedural issues, such documents forming integral parts of the implementation of the state policy. In most of the cases, these were principles or instructions (codes) as to the procedures of the participation of civil society organizations, their funding and participation in the local development.

In addition to the implementation plans and political documents, countries implement the civil society support policy with the help of governmental programs or through funds and foundations (Croatia, the Czech Republic, Denmark, Hungary and Estonia). Moreover, programs for the enhancement of the potential and development of communities are in place (Great Britain) as well as the so called operative programs financed by the EU structural

funds as integral parts of the plans of national development of EU Member countries (Hungary, Poland) [4].

There are interesting practices in Poland and Hungary, which are grounded on the legislation governing socially useful activities, as this legislation plays a role of a state policy tool in both countries. However, while Poland remains largely focused on the compliance with the strict standards, a similar legislation in Hungary is more flexible and meant to be applied by a wide array of non-governmental organizations.

Besides, the experience of Poland and the Czech Republic in the integration of the needs to develop civil society organizations into the relevant national plans illustrates two different approaches to the addressing by EU Member countries of an issue of the compliance by the national governments of their obligations to the civil society in case of constrained resources.

For example, civil society organizations sector in the Czech Republic includes public associations, foundations, donation funds, socially useful institutions related with churches, as well as organizational subdivisions of public organizations. More than 110 thousand such non-profit organizations operated there in 2010.

Another important step in the Czech Republic was the creation in 1992 of the Council of Foundations, and afterwards - of the Government Council for Non-Governmental Non-Profit Organizations. This authority prepares recommendations for the government with regard to the non-governmental sector subsidies in the form of grants on the basis of the formation of intact capital which shall be formed out of revenues gained from privatization [4, p. 18-23].

Thus, over the last 20 years the targeted focus of the Czech Republic's state policy for civil society development has been implemented with the help of two main tools: the Government Council for Non-Governmental Non-Profit Organizations and the Investment Fund of Public Organizations and Foundations. In addition, in 2009 the Czech Republic adopted a Concept for the Facilitation of Non-Profit Sector Development.

A peculiar feature of the Czech Governmental Council is that it has the longest history of other similar structures in the Eastern Europe and that it prepares recommendations for the whole of the government, not only for a definite ministry. The Council is composed of an equal number of the governmental and non-governmental representatives. The Council meets at least once in three months to hold its sessions; it conducts regular meetings and, where necessary, negotiates urgent issues. It is noteworthy that the Head of the Council is the Head of the Government. The Council shall provide the Government with the materials related with creating conditions favorable to the existence and activities of non-governmental organizations. Councils which have similar functions also exist in Slovakia and Poland.

An important component for the formation and subsequent development of civil society organizations is the activity of joint or united committees for control of the implementation and monitoring of political documents regulating the relationships between the state and the civil society. In some countries there is a joint committee or council, which operates according to the following pattern: «government – civil society organizations» or «parliament – civil society».

In some countries, specifically, in Estonia and Latvia, an important role in monitoring the implementation of respective programs for the facilitation of the civil society development is played by parliaments, which adopt respective political documents.

At the same time, in such countries as Croatia, the Czech Republic and others, the main responsibility for the implementation and monitoring of the state policy for the facilitation of the civil society development is imposed upon governmental structures, in particular, on those which are subordinated to the government and to the prime minister. Those bureaus often carry out duties of secretariats of the «government – civil society» councils. They also coordinate the work of all ministries in the sphere of their collaboration with civil society organizations.

In such countries as Great Britain, Denmark, Hungary and Poland the main responsibility for the implementation and monitoring of the state program documents as to the facilitation to the non-governmental sector is imposed upon the bureaus ranking at the level of ministries or upon a definite ministry (in Great Britain).

The effectiveness of the practice of interaction between the authorities and the civil society is supported by the high efficiency indicators of the public sector activities. Thus, the number of people involved in the public sector of the EU countries is five times as big as the number of people involved in the food industry. For instance, within the period from 1999 to 2009 the state in the Czech Republic funded 27543 projects of the civil society organizations. A total amount of more than 320 mln. Euro was allocated to the sector's needs [4, p. 20-21].

A sufficiently thorough analysis of the state policy for the facilitation of civil society development in Poland was undertaken by V. Sukhenko [6], according to whom Poland is one of the most successful countries of the Central and Western Europe in the sphere of mutual relationships of the public authority with the civil society institutes.

The present-day status of the development of interaction between the state and the civil society is a strategic management issue, as evidenced by the following factors:

- a separate section is dedicated to the development of the «third sector» in the «Poland-2030» Country Development Strategy;
- the setting up and activities of civil associations is governed by the special law «On civil associations»;
- the Polish Constitution enshrines the principle of subsidiarity, according to which the primary significance is given to an individual and society (including, to the association of citizens), whereas the state ensures their support;
- the government's policy in the sphere of the civil society development and interaction between the state power and non-governmental organizations is determined by a separate law «On socially useful activities and volunteering»;
- the Polish Constitution enshrines two tools of civil influence upon the power: a referendum, the terms for holding which are governed by the law of 2003 and the people's initiative that contemplates that the citizens may address the Sejm with their own legislative project. The process is regulated by the Law «On the procedure of the implementation by citizens of legislative initiative»;

- a share in the total budget of the financial support provided to the civil society organizations at the cost of the state and local budget is equal to approximately 24 % (as compared with only an 8% share in Ukraine). That being the case, the share of income from the sale of services in the total budget of those organizations is equal to 60 % (as opposed to 18,7% in Ukraine) [7, p. 10];
- the Department of State Patronage has been created under the Ministry of Culture and National Heritage of Poland;
- a number of non-governmental organizations which perform the oversight functions have been involved in the monitoring of the state policy, such as: the Institute of Public Affairs, the Association of Local Civil Group Leaders and the Center of Civil Activities PRIZMA;
- In 2004 the Polish Council for Socially Useful Activities was created which is a consultative body under the Ministry for Economy, Labor and Social Security;
- a specialized parliamentary subcommittee and a parliamentary group have been created in the Sejm to develop important draft laws for the activities of civil society organizations.

Maysara Alqum researched the experience of Sweden, which made a long trip developing the relationships of the civil society and the state. At present, the activities of the civil society in Sweden consist in the initiatives of citizens which have united on a voluntary basis. Now there are about 200 thousand civil associations in the country, wherein 48% citizen of the country are involved [8].

A good example of successful cooperation between the government and the public can be the activities of the Commission on the Future of Sweden, which was created in November 2011 which is tasked with identifying and analyzing future social problems until 2050.

Since 1998 the Sweden's Government has been putting in place such electronic coordination projects aimed at improving state services as: «The Central Government Administration in the Citizens' Service», «Information Society for All», «Social e-Forum» or the «Council for Cooperation Issues between Government Institutions». [8].

The researcher A.Khaletsky studied the peculiarities of the implementation of state policy for facilitation of civil society development in the USA, which are distinct for the amalgamation of public relations and information policy, wherein press services play the key role [9]. In the U.S. Department of State the public relations and the mass media, as well as the information work in the broad sense of this concept are directed by Under Secretary for Social Diplomacy and Public Relations. Under his supervision is the Secretary Assistant for Public Relations, who acts in the name of the State Secretary and oversees the work of the press service, regional work service, service for relations with the public and authorities, electronic information and communication services and service for the strategic planning of the information work.

Various forms of direct participation of the population in public events have come into being in the USA, such as:

- Setting up public councils (committees) and specialized commissions, whose activities are based on the voluntary principle. Proposals

considered and adopted at the level of councils and commissions are binding for the consideration by the local councils;

- a practice of volunteering activities and initiation of forums for discussing strategic plans of development of the cities which have a mandatory status;
- supervisory councils consisting of ordinary members of territorial communities who are primarily tasked with the facilitation of civil activities and with the provision of support to authorities in case of emergencies;
- public councils (public advisory committees) in the system of execution of self-government functions in the USA, which constitute, to a certain extent, an alternative tool of public hearings; the essence of their work consists in the fulfillment of operational control over the decisions made by the local council committees.

Висновки

The best practice of foreign countries clearly shows that it is necessary to adapt it to Ukraine, specifically, in the manner of the mechanisms for the implementation of the state policy for facilitation of civil society development based on the interaction between the power and the public and subsequent development and practical use of the public participation mechanisms.

That being the case, the state as the main subject of administration should coordinate such process by facilitating the formation of a civil society as a subject of the state policy. To do so, the mechanisms for the implementation of the state policy for facilitation of the civil society development should be developed and employed at the state, regional and local levels.

To embody those ideas it is suggested:

- the legal and regulatory framework for the interaction between the power and the public should be modernized, namely:
 - the process for the adoption of the draft law «On public consultations» developed by the working group with the participation of public experts with the support of OSCE in Ukraine and of the Secretariat of the CMU should be accelerated; it should incorporate the standards for mandatory conducting of public consultations in certain instances, and for the involvement of the public in the work of the committees of regional, district and local councils;
 - the amendments should be made to the Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine» and that the legal status, the procedure of creation and arrangement of activities of consultative and advisory committees under the local self-governance bodies be enshrined in it, while, at the same time enlarging their powers to participate in resolving locally significant issues.
- To enhance the openness level of the public authorities to the citizens through:
 - using the experience of electronic governance of Sweden and USA;
 - enabling the citizens to influence the decisions approved by the authorities: to use the experience of public councils (public advisory committees) in the system of execution of self-government

functions in the USA as an alternative tool of public hearings when carrying out operative control over the decisions of the authorities.

- To make amendments to the Budgetary Code of Ukraine, and to make definition of the term «state financial support to public associations»; to provide for the prioritization of the budgetary financing for the SCO on a competitive basis and to determine in the legislation the definite criteria and the procedure for a partial financing of the SCO's institutional development.

- To delegate a part of the public authorities' powers to «third sector» organizations through the state-level, regional and local programs for facilitation of civil society development and through the mechanisms of interaction between the power and the public (social service procurement, etc.).

- To develop traditions of beneficence and charity by borrowing the Polish experience in creating the Department for Patronage under the Ministry of Culture;

- To borrow the Czech experience in using the Investment Fund of Public Organizations and Foundations in order to create the Civil Society Fund in Ukraine.

- Based on the European experience in the activities of Government Councils for the Affairs of Non-Governmental Non-Profit Organizations, to improve the activities of the Coordination Council for the Development of Civil Society and those of the relevant regional coordination councils;

- To reinforce the institutional basis for the interaction of the civil society and the power to provide for a specialized subdivision to be set up in the government, which will be responsible for the coordination and monitoring the policy for facilitation of civil society development.

- To use the European experience in the activities of the control committees through the involvement of non-government organizations for monitoring the state policy in this sphere and for advocating the implementation of independent experts' practices.

The implementation of all of the aforementioned suggestions may result in the citizens' awareness of themselves as of the subjects of the sustainable development administration of each individual community and of the country as a whole, and, at the same time, in their being socially active and responsible.

References

1. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, Euratom, and the EU's member states, on the other hand. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. On Facilitation of Civil Society Development in Ukraine: Decree of the President of Ukraine of 26.02.2016 No.68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
3. On the bases of internal and external policies: Law of Ukraine of 01.07.2010 No. 2411-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
4. State Policy for Civil Society Development: Monitoring the Efficiency. European Experience. Київ: PROON, 2011. 97 p.
5. Kudriachenko A. Basic Democratic Values and their Role in Civil Society Development in the Countries of Europe. *Development of Interaction between the State and the Civil Society in the Context of the Implementation of Appropriate Governance*: Collect. Materials of Intern.

Acad. and Pract. Conf. (12 December 2012, Kyiv). Coord. V. M. Yablonsky, O. A. Kornievsky, P. F. Vozniuk. Київ: NISD, 2013. 504, p. 28-39. PC.34. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_gromada-289cd.pdf.

6. V.Sukhenko. Mutual Relations of the State and the Civil Society in Poland: Experience to be Borrowed by Ukraine. *State Administration Theory and History. State Administration and Local Self-Governance*, 15, Issue 3(26). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03\(26\)/11.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/11.pdf)

7. On the Status of Civil Society Development in Ukraine. V. Kulik, V. Yablonsky, M. Rozumny [et al.]. Київ: Nat. Inst. for Strateg. Research, 2012.

Микола Попов

перший заступник директора ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент.

ГАЛУЗЬ ЗНАНЬ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ»: ХТО БУДЕ ФОРМУВАТИ НАУКОВУ ГАЛУЗЬ?

У статті проаналізовано основні шляхи становлення галузі науки «Державне управління». За допомогою Єдиної державної електронної бази з питань освіти виокремлені заклади вищої освіти, що проваджують освітню діяльність за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Запропоновано шляхи формування наукової галузі «Публічне управління та адміністрування» та інфраструктури цієї науки.

Ключові слова: галузь знань; наукова галузь; інфраструктура науки; шлях наукової галузі.

Mykola Popov

First Deputy Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Associate professor at Public Administration and Local Self-Government Chair,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent.

FIELD OF KNOWLEDGE «PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTERING»: WHO WILL FORM THE FIELD OF SCIENCE?

Since 1996, the creation of the science infrastructure in «Public Administration» has begun. It has undergone a significant «social way» from authors (scholars) to users (public servants). By 2012, the formation of such field of knowledge as «Public Administration» has been completed. This science has received methodological support for state-management transformations and innovations. Unfortunately, the public policy in this direction was inconsistent and almost indifferent to the development of such science as «Public Administration». In particular, at that time, dozens of higher educational institutions of technical, economic, legal, agrarian, environmental and other profiles were given the right to train Masters in this field.

The lack of state standards enabled the institutions of higher education to develop their own educational programs and obtain licenses for conducting educational activities in the field of Public Management and Administering at all levels of higher education.

With the help of the Single State Electronic Education Database, the institutions of higher education, which provide educational activities in the field of Public Management and Administering, are defined. In the paper the ways to form the field of science in «Public Management and Administering» and the infrastructure of this science are offered. An original comparison of the infrastructure of the scientific book with the infrastructure of the field of science in «Public management and administering» is made.

The challenge for the community of scholars in such field of knowledge as «Public Administration» is revealed. It is this community that should be interested in shaping the new field of science in «Public Management and Administering» and, at the same time, in the infrastructure of this science. The new tasks appear for the system of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, which lately loses leadership positions both in the market of educational services and in the field of science.

Key words: field of knowledge; field of science; science infrastructure; the path of the scientific field.

**Постановка
проблеми**

Ще напередодні прийняття Конституції України у 1996 році серед широкого кола науковців та політиків розпочалися дискусії з питань забезпечення наукового супроводу державно-управлінських реформ. Невипадково почалося створення інфраструктури науки «Державне управління», яка пройшла значний «соціальний шлях» від авторів (науковці) до користувачів (публічні службовці).

Певний науково-практичний інтерес викликає вивчення цього «шляху» задля з'ясування можливості існування нової наукової галузі «Публічне управління та адміністрування».

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Указом Президента України від 30.05.1995 № 398 була утворена Українська Академія державного

управління при Президентіві України (з 21.08.2003 – Національна академія) [11]. У 1996 році розпочали діяльність її регіональні підрозділи, які в 2001 році отримали статус регіональних інститутів.

У березні 1997 року утворено нову галузь «Державне управління», що була включена наказом Вищої кваліфікаційної комісії України до Переліку спеціальностей наукових працівників [8]. З 1999 року до Переліку спеціальностей, за якими проводиться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань включено галузь знань «Державне управління» [9].

Як зазначає Ю. Ковбасюк, «Ці знакові дати, що пов'язані з інституціоналізацією галузі науки «Держав-

© Попов М. П., 2019.

не управління», надають привід для дискурсу щодо досягнень і перспектив розвитку цієї галузі науки в Україні, її ролі в генерації знань щодо напрямів розвитку системи державного управління і місцевого самоврядування...» [3, с. 5].

У березні 2012 року в НАДУ при Президентові України відбулася презентація фундаментального наукового видання, яке започаткувало формування підсистеми цілісної термінологічної системи державного управління і місцевого самоврядування в Україні, – «Енциклопедія державного управління» (2011). Загальний обсяг енциклопедії становить 5202 сторінки, 3066 енциклопедичних статей, над змістом яких працювало 713 українських і зарубіжних вчених, фахівців різних галузей наук, державних службовців, а також науково-педагогічний колектив Національної академії та її Львівського, Дніпропетровського, Одеського, Харківського регіональних інститутів. Архітектура енциклопедії відображає ключові напрямки розвитку не тільки галузі науки «Державне управління», а й практики державного управління, місцевого самоврядування, державної служби, процесів глобалізації та європейської інтеграції. В енциклопедії відображені сучасні досягнення державно-управлінської науки і практики, окреслено найбільш усталені складові термінологічної системи наукових знань з державного управління, розкрито специфіку системи державного управління. Енциклопедія є термінологічною системою, якою зручно користуватися в науковій та освітній діяльності, оскільки її статті згруповані тематично за томами, що значно полегшує пошук потрібної інформації: «Теорія державного управління», «Методологія державного управління», «Історія державного управління», «Галузеве управління», «Територіальне управління», «Державна служба», «Глобалізація та європейська інтеграція «Публічне управління» [1].

У 2012 році в межах комплексного наукового проекту НАДУ при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (НДР «Пріоритети тематичного, інституційного та інфраструктурного розвитку галузі науки «Державне управління», ДР № 0112U002454) завершено наукову розробку за темою «Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління»». Було висвітлено концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління», формування тематики досліджень з державного управління, наукове проблемне поле і підходи до визначення пріоритетів наукової діяльності. Окреслено проблеми та тенденції розвитку галузі в межах міжнародної інституційної взаємодії. Визначено орієнтири щодо активізації впровадження наукових розробок у практику діяльності органів державного управління й місцевого самоврядування та міжнародного співробітництва у сфері державного управління [4].

Таким чином можна вважати, що 2012 рік є роком завершення формування галузі знань «Державне управління». Наука отримала можливість методологічного супроводу державно-управлінських перетворень та нововведень. Але, на жаль, державна політика у цьому напрямку виявилася непослідовною та майже байдужою до розвитку науки «Державне управління». Зокрема, вже на той час питання права на підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління» отримали десятки вищих навчальних закладів технічного,

економічного, правового, аграрного, екологічного та інших спрямувань. Також це вказує на велику кількість захищених дисертацій у цій галузі й на те, що деякі виші змогли сконцентрувати у себе потужний науковий ресурс та відкрити відповідну підготовку магістрів. Але більшість закладів на той час не мали достатньої кількості докторів і кандидатів наук з державного управління для ефективного забезпечення освітнього процесу та здійснення наукових досліджень.

В будь-якому випадку, отримавши добросовісну, а інколи зовсім не добросовісну конкуренцію, галузь знань «Державне управління» почала стрімко розвиватися. Результати захищених дисертацій та проведених наукових досліджень мали не тільки теоретичний зміст; вони могли цілком бути використані під час системних реформ.

Непослідовність державної політики також проявилася у 2015 році. 31 вересня 2015 року запроваджено новий перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [7]. Відповідно до цього переліку галузь знань «Державне управління» перестала існувати. У листопаді 2015 року Міністерство освіти і науки України видає наказ «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266» [10]. Відповідно до цього наказу усі спеціальності галузі знань «Державне управління» прирівняні до спеціальності «Публічне управління та адміністрування» (спочатку галузі знань 07 «Управління та адміністрування», згодом 28 «Публічне управління та адміністрування»).

Відсутність державних стандартів вищої освіти за спеціальністю надала змогу закладам вищої освіти розробити власні освітні програми та отримати ліцензії на провадження освітньої діяльності за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» на всіх можливих рівнях вищої освіти: першому (бакалаврському), другому (магістерському) й навіть третьому (освітньо-науковому).

Мета

Метою статті є виокремлення складів вищої освіти, що проваджують освітню діяльність за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», та постановка питання відносно формування нової наукової галузі «Публічне управління та адміністрування».

Виклад основного матеріалу

Сьогодні Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО) не дозволяє виявити інформацію про конкурсні пропозиції за спеціальностями, що формують заклади вищої освіти, для вступу до аспірантури. Але з'ясувати, хто оголошує набір на бакалаврати або до магістратури завдяки ЄДЕБО, є можливість.

Інформацію щодо закладів вищої освіти, які у 2018 році здійснювали прийом на навчання на другий (магістерський) рівень за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», подано у табл. 1. Велика вірогідність того, що саме ці заклади мають відповідні аспірантури.

Регіон (кількість ЗВО)	ЗВО, що здійснюють прийом на другий (магістерський) рівень за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» ¹
м. Київ (24)	Вищий навчальний заклад «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Вищий навчальний заклад «Київський університет ринкових відносин» у формі товариства з обмеженою відповідальністю. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Державний вищий навчальний заклад «Університет менеджменту освіти». Державний університет інфраструктури та технологій. Державний університет телекомунікацій. Інститут державного управління у сфері цивільного захисту. Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київський національний торговельно-економічний університет. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київський університет імені Бориса Грінченка. Національна академія внутрішніх справ. Національна академія державного управління при Президентові України. Національний авіаційний університет. Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Національний університет «Києво-Могилянська академія». Приватна установа «Університет «Київська школа економіки». Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Приватний вищий навчальний заклад «Київський міжнародний університет». Приватний вищий навчальний заклад «Київський університет культури». Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая». Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського.
Вінницька область (4)	Вінницький національний аграрний університет. Вінницький торговельно-економічний інститут київського національного торговельно-економічного університету. Донецький національний університет імені Василя Стуса. Комунальний вищий навчальний заклад «Вінницька академія неперервної освіти»
Волинська область (1)	Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
Дніпропетровська область (8)	Державний вищий навчальний заклад «Криворізький національний університет». Дніпровський державний аграрно-економічний університет. Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського. Криворізький економічний інститут державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». Університет митної справи та фінансів.
Донецька область (4)	Державний вищий навчальний заклад «Донецький національний технічний університет». Донецький державний університет управління. Маріупольський державний університет. Навчально-науковий професійно-педагогічний інститут української інженерно-педагогічної академії (м. Бахмут).
Житомирська область (2)	Житомирський державний технологічний університет. Житомирський національний агроекологічний університет.
Закарпатська область (1)	Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет».

(Endnotes)

¹ Складено автором за даними ЄДЕБО [2].

Запорізька область (5)	Запорізька державна інженерна академія. Запорізький національний технічний університет. Запорізький національний університет. «Класичний приватний університет». Приватне акціонерне товариство «Приватний вищий навчальний заклад «Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій».
Івано-Франківська область (1)	Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу.
Київська область (2)	Білоцерківський національний аграрний університет. Університет державної фіскальної служби України.
Кіровоградська область (1)	Центральноукраїнський національний технічний університет.
Луганська область (2)	Державний заклад «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка». Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля.
Львівська область (5)	Вищий навчальний заклад «Український католицький університет». Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при президентіві України. Національний університет «Львівська політехніка».
Миколаївська область (2)	Миколаївський національний аграрний університет. Чорноморський національний університет імені Петра Могили.
Одеська область (6)	Міжнародний гуманітарний університет. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеська національна академія харчових технологій. Одеський державний екологічний університет. Одеський національний політехнічний університет. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.
Полтавська область (4)	Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі». Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського. Полтавська державна аграрна академія. Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка.
Рівненська область (1)	Національний університет водного господарства та природокористування.
Сумська область (3)	Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка. Сумський державний університет. Сумський національний аграрний університет.
Тернопільська область (2)	Тернопільський національний економічний університет. Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя.
Харківська область (13)	Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут». Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут». Національний університет цивільного захисту України. Національний фармацевтичний університет. Українська інженерно-педагогічна академія. Український державний університет залізничного транспорту. Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва. Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. Харківський національний медичний університет. Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка. Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Харківський торговельно-економічний інститут київського національного торговельно-економічного університету.
Херсонська область (4)	Державний вищий навчальний заклад «Херсонський державний аграрний університет». Приватний вищий навчальний заклад «Міжнародний університет бізнесу і права». Херсонський державний університет. Херсонський національний технічний університет.

Хмельницька область (2)	Подільський державний аграрно-технічний університет. Хмельницький університет управління та права.
Черкаська область (4)	Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини. Уманський національний університет садівництва. Черкаський державний технологічний університет. Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького.
Чернівецька область (1)	Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича.
Чернігівська область (1)	Чернігівський національний технологічний університет.

Таким чином, 103 заклади вищої освіти у 2018 році мали прийом до магістратур за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Немає сумніву, що кількість ЗВО у 2019 році збільшиться.

Виходячи з назв ЗВО у табл. 2, вони згруповані за напрямками їх основної освітньої діяльності та проаналізовані відповідно до питомої ваги у загальній кількості ЗВО, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування».

Таблиця 2

ЗВО, що здійснюють прийом на другий (магістерський) рівень за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», груповані за напрямками їх основної освітньої діяльності

	Кількість ЗВО	%
Технічні, інженерні та технологічні	27	26,2
Класичні та педагогічні	26	25,2
Економічні та фінансові	15	14,6
Аграрні та ветеринарні	11	10,7
Інші	9	8,73
Системи НАДУ при Президентів України	5	4,9
Екологічні	4	3,9
Управлінські	3	2,9
Медичні	2	1,9
Юридичні	1	0,97
Всього	103	100

Таким чином, прості підрахунки надали змогу з'ясувати, що сьогодні 79 з 103 закладів вищої освіти (76,7 %), які не знаходяться в системі НАДУ при Президентів України, разом з підготовкою публічних управлінців здійснюють науковий супровід державно-управлінських реформ й загалом мають вплив на майбутнє відповідної наукової галузі. Поза межами нашого дослідження залишилося з'ясування кількості ліцензійних місць, що мають ці заклади.

Не викликає сумніву запитання, яке може здаватися риторичним: чи буде сформована наукова галузь «Публічне управління та адміністрування» і розбудована інфраструктура цієї науки?

Наприклад, В. І. Новиковою зроблено історичний екскурс щодо появи терміну «інфраструктура» та його ствердження у науковій сфері. Виділено два напрями тлумачення поняття інфраструктури та сформульовано його розуміння у другій дефініції. Крім соціальної та

виробничої інфраструктури, запропоновано виділяти ще і універсальну [6].

Цілком зрозуміло, що інфраструктура створюється під який-небудь процес для реалізації його цілей: в мистецтві – для тиражування і трансляції образу, в музиці – для трансляції звуків і т.ін.; в науці – це все те, що створюється для організованого виробництва і поширення знання.

Тому, щоб виявити інфраструктуру науки, необхідно розглянути весь «соціальний шлях» знання – від автора до користувача. Ми погоджуємося з думками дослідників, які вважають, що має місце моделювання такого «шляху», де, наприклад, користувачем є читач наукової книги.

Абраам Моль розглядає соціальну реальність через призму культури, а точніше через її зміну під впливом науково-технічних досягнень. Він у своїй книзі «Соціодинаміка культури» описує шлях наукової книги в соціальному середовищі [5]. Зробимо своєрідне співставлення інфраструктури наукової книги з інфраструктурою наукової галузі «Публічне управління та адміністрування» (Див. табл. 3).

Висновки

Таким чином, ми вбачаємо виклик для спільноти науковців у галузі знань «Державне управління». Саме ця спільнота повинна бути зацікавлена у формуванні нової наукової галузі «Публічне управління та адміністрування» й одночасно – інфраструктури цієї науки. Постають нові завдання для системи Національної академії державного управління при Президентів України, яка останнім часом втрачає лідерські позиції як на ринку освітніх послуг, так й у ланковому напрямку.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаємо у виокремленні сучасних проблеми існування українського наукового співтовариства у галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; аналізі стану відповідних закладів вищої освіти та їх спроможності реалізовувати програми підготовки бакалаврів, магістрів і аспірантів.

Література.

1. В Києве прошла презентация энциклопедии государственного управления. URL: <http://www.encyclopedia.ru/news/enc/detail/44695>.
2. Єдина державна електронна база з питань освіти. Вступна кампанія 2018. URL: <https://vstup2018.edbo.gov.ua>.
3. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських трансформацій. Київ: Вісн. НАДУ. 2012. № 1. С. 5–20.

Шлях наукової книги [5, с. 214 – 224]	Шлях наукової галузі «Публічне управління та адміністрування»
Автор (висування і дискурс нових ідей)	Дослідники у галузі науки. Одночасно відповіді на питання щодо якісної підготовки докторів філософії та докторів наук за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та здатності адаптуватися до нових вимог та висувувати нові ідеї кандидатами і докторами наук з державного управління. Важливо визначитися з такими важливими складовими інфраструктури, що притаманні будь-якому виду діяльності, як сукупність засобів, закладів, споруд, мереж та інших елементів матеріально-технічної бази, що допомагають здійснювати конкретний вид діяльності
Ідеї, викладені у письмовій формі (друкарська машинка, комп'ютер)	Наукова ідея як форма відображення у мисленні нового розуміння сучасних викликів для держави. Необхідно зробити своєрідний якісний стрибок думки за межі вже раніше пізнаного у галузі науки «Державне управління». Ідеї повинні народитися з практики сучасного державотворення та управління публічними справами, спостереження навколишнього світу і потреб життя в контексті сталого розвитку. Повинні з'явитися дисертаційні роботи та інші наукові дослідження предметом яких є саме сфера публічного управління та адміністрування
Оцінка задуму книги (рецензент)	Формування науково-експертної спільноти
Читацький комітет, редакційно-видавничий відділ, консультанти	Формування науково-експертного середовища
Виготовлення (видавництво)	Публічний захист дисертаційних робіт, що передбачає їх оприлюднення. Оприлюднення результатів науково-дослідних робіт. Фахові наукові видання
Продаж (книгопродавці, виконання замовлень, критичний аналіз в пресі)	Практичне використання наукових розробок, інноваційних рішень в сфері публічного управління та адміністрування. Надання науково-експертних послуг органам публічної влади.
Читацька маса	З одного боку – це органи публічної та посадови особи; з іншого – ЗМІ та представники громадянського суспільства. Необхідно також виділити канали і форми зворотного зв'язку
Наукові і технічні результати	Важливо встановити наявність інтервалу між висуненням наукової ідеї і отриманням науково результату у вигляді конкретних позитивних змін в сфері публічного управління та адміністрування й як наслідок – задоволення потреб населення, надання якісних послуг, зміцнення довіри до влади та ін.

4. Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наук. розробка / кол. авт. : К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін, Л. І. Загайнова та ін. / за заг. ред. К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. Київ: НАДУ, 2013. 48 с.

5. Моль А. Социодинамика культуры ; Пер. с фр. / Предисл. Б. В. Бирюкова. Изд. 3-е. Москва: Издательство ЛКИ, 2008. 416 с.

6. Новикова В. І. Інфраструктура: сутність поняття, види, застосування у рекреаційній сфері. Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Серія «Географія». 2016. Вип.1(64). С. 18–22.

7. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#n16>.

8. Про затвердження Переліку спеціальностей наукових працівників: Наказ ВАК № 86 від 13.03.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0133-97>.

9. Про затвердження Переліку спеціальностей, за якими проводиться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань: Наказ ВАК № 288 від 10.06.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0425-99>.

10. Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється

підготовка здобувачів вищої освіти: затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 266; Наказ МОН України № 1151 від 06.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1460-15>.

11. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України № 398/95 від 30.05.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95>.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.48(477)

Костянтин Бабов

директор ДУ «Український НДІ

медичної реабілітації та курортології МОЗ України», д.мед.н., професор

Тетяна Безверхнюк

завідувач кафедри проектного менеджменту,

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор

Ірина Бабова

професор кафедри проектного менеджменту,

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України д.мед.н., с.н.с.

СТАЛІЙ РОЗВИТОК ТУРИЗМУ: ПРІОРИТЕТИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Стрімке та некероване зростання туристичного сектору являє собою проблему з точки зору нераціонального використання ресурсів, деградації природної та культурної спадщини, а також негативних соціальних наслідків, що обумовлює необхідність зміни парадигми розвитку сфери туризму в бік раціонального управління та відповідального використання рекреаційно-туристичних ресурсів з дотриманням принципів сталого розвитку. В статті проаналізовано рекомендації Організації Об'єднаних Націй та Всесвітньої Туристичної Організації щодо імплементації цілей сталого розвитку в сферу туризму, окреслено основні пріоритети розвитку сталого туризму для курортно-туристичних дестинацій України, цілі сталого розвитку з урахуванням національних особливостей.

Ключові слова: сталий розвиток, цілі сталого розвитку, туризм, курорти, національні пріоритети, Україна.

Kostyantyn Babov

Director SI "Ukrainian Research Institute of Medical Rehabilitation

and Resort Therapy of Ministry of Health of Ukraine", Doctor of Medicine, Full Professor

Tetyana Bezverkhniuk

Head of Project Management Department of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine,

Doctor of sciences in Public Administration, Full Professor

Iryna Babova

Professor of Project Management Department of the ORIPA NAPA under the President

of Ukraine, Doctor of Medicine, Senior Research Officer

STAINABLE DEVELOPMENT OF TOURISM: PRIORITIES FOR UKRAINE

Tourism, as one of the fastest growing economies in the world, is defined as an important participant in creating jobs and prosperity, protecting the environment, preserving cultural heritage and fighting poverty. A well-planned and managed tourism sector can help to preserve natural and cultural heritage, expand community opportunities, increase economy and promote peace and intercultural understanding.

The rapid and uncontrolled growth of the tourist sector could cause an irrational use of resources, degradation of natural and cultural heritage, as well as negative social consequences, which necessitates a change in the paradigm of development of tourism in the direction of rational management and responsible use of recreational and tourist resources in accordance with the principles of sustainable development. The article analyzes the recommendations of the United Nations (UN) and the UN World Tourism Organization (UNWTO) on the implementation of the sustainable development goals (SDGs) in the tourism sector, outlines the main priorities of the development of sustainable tourism for the tourist destination of Ukraine, the SDGs taking into account national peculiarities.

The growing recognition of the role of tourism in the sustainable development of the countries and the implementation of the UN program: "Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030" is a significant victory, which provides a unique opportunity for all governments to create a reliable and favorable political foundation for the development of this area. In particular, it provides an opportunity for policy makers to active participation in national planning of SDGs of Ukrainian tourism sector in the following areas:

© Бабов К. Д., Безверхнюк Т. М., Бабова І. К., 2019.

1. Implementation to the Ukrainian tourism sector the principles of sustainable development adopted by the UNWTO: SDG 8, 12, 17 "Decent Work and Economic Growth", "Responsible Production and Consumption" and "Partnership for Sustainable Development Goals", respectively. This will make possible to harmonize the national tourism policy with world-wide principles and create favorable conditions for its development, optimize the mechanisms of state administration of the tourism sector at all levels.

2. Implementation in addition to SDGs listed above the SDG that are in line with national priorities in the development of the tourist sector of Ukraine, namely, in medical and wellness, rural and event tourism. This corresponds to the SDG 3, 11, 14, 15.

3. Establishment of the Sustainable Tourism Observatory in Ukraine, which compliant with the United Nation's SDGs and the activities of the UNWTO in the organization of International Network of Sustainable Tourism Observatories, which monitor the economic, environmental and social impact of tourism at the level of the destinations.

4. Development of indicators for monitoring of sustainable tourism development taking into account national priorities, in particular, resort and recreational potential of Ukraine. The scientific basis for these tasks is the State Institution "Ukrainian Research Institute of Medical Rehabilitation and Resort Therapy of the Ministry of Health of Ukraine" (Odessa, Ukraine).

5. Diversity and prevalence of recreational and natural treatment resources (mineral waters, medical muds, etc.) on the territory of Ukraine necessitate the establishment of a Register of Tourist Destinations with the distribution of regions according to resort potential with the definition of the resorts specialization, followed by the data on their compliance with the sustainable development criteria. It is urgent for the formation of state policy and spatial planning of resort areas.

Implementation of the sustainable development principles in tourism sector of Ukraine will promote protection of the environment and natural resources, cultural heritage, increase of economic indicators and social well-being of the population.

Key words: sustainable development, sustainable development goals, tourism, resorts, national priorities, Ukraine.

Постановка проблеми

В останні шість десятиліть туризм переживав процеси розширення і диверсифікації, перетворюючись в один з найбільш швидкозростаючих секторів економіки в світі, що являє собою проблему з точки зору нераціонального використання ресурсів, деградації природної та культурної спадщини, а також негативних соціальних наслідків. Це обумовлює необхідність зміни парадигми розвитку сфери туризму в бік раціонального та відповідального використання рекреаційно-туристичних ресурсів з дотриманням принципів сталого розвитку.

Сталий розвиток – це загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Самі принципи сталого розвитку були започатковані в 1970-их роках, коли в 1972р. в Стокгольмі на конференції Організації Об'єднаних Націй (ООН) з проблем навколишнього середовища було прийнято Програму ООН з навколишнього середовища, метою якої було сприяння координації охорони природи на загальносистемному рівні [16].

Генеральною Асамблеєю ООН прийнято програму сталого розвитку до 2030 року та встановлено 17 цілей сталого розвитку (ЦСР) [19], спрямованих на боротьбу з бідністю, захист оточуючого середовища і зростання якості життя людства.

1. Подолання бідності.

2. Подолання голоду, розвиток сільського господарства.

3. Міцне здоров'я і благополуччя.

4. Якісна освіта.

5. Гендерна рівність.

6. Чиста вода та належні санітарні умови.

7. Доступна та чиста енергія.

8. Гідна праця та економічне зростання.

9. Промисловість, інновації та інфраструктура.

10. Скорочення нерівності.

11. Сталий розвиток міст і громад.

12. Відповідальне споживання та виробництво.

13. Пом'якшення наслідків зміни клімату.

14. Збереження морських ресурсів.

15. Захист та відновлення екосистем суші.

16. Мир, справедливість та сильні інститути.

17. Партнерство заради сталого розвитку.

Імплементация глобальних ЦСР з урахуванням національних пріоритетів врахована в Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, яка встановлює цілісну систему стратегічних та операційних цілей переходу до інтегрованого економічного, соціального та екологічного розвитку країни до 2030 року [12]. Вона також визначає інституційні засади впровадження Стратегії, напрями міжгалузевої та міжсекторальної взаємодії, основні рушійні сили та інструменти її реалізації. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року орієнтована на вектори, визначені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [9]. Стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов'язань України щодо переходу до сталого розвитку.

В Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», яка була проголошена у 2017 р., визначаються базові показники для досягнення ЦСР. Зокрема, в документі зазначено, що глобальні показники призначені для аналізу тенденцій, визначених на глобальному рівні ЦСР до 2030 року, та здійснення міжнародних зіставлень, проте вони не завжди прийнятні у національному контексті. Показники, призначені для здійснення моніторингу на національному та субнаціональному (локальному) рівнях, мають розроблятися з урахуванням можливостей національної статистичної системи [5]. В теперішній час органи державної статистики збирають інформацію щодо 96 показників: за 52 показниками – у повній відповідності до існуючих міжнародних стандартів, за 44 – у частковій відповідності. В Національній доповіді наголошено на проблемах, які можуть ускладнювати проведення якісного моніторингу ЦСР: 1) на глобальному рівні – відсутність методології для визначення ряду індикаторів; ряд індикаторів

потребує організації та запровадження спеціальних обстежень; наявна методологія розпорошена між міжнародними організаціями; 2) на національному рівні – відсутність методології та методики обчислення ряду індикаторів; відсутність методики аналізу відповідності національних індикаторів міжнародним стандартам; відсутність нормативного акта, який регламентує розробку порядку ведення моніторингу як на міжнародному, так і на національному рівні, а також центральних органів виконавчої влади, відповідальних за надання інформації; недостатність вітчизняної інформаційної бази, що спричинює необхідність запровадження спеціальних обстежень [5].

Саме туризм об'єднує усі три складові сталого розвитку (економічну, соціальну та екологічну), сприяючи збереженню та охороні навколишнього середовища, економічному зростанню та соціальному благополуччю. Початок застосування принципів сталого розвитку в туристичній сфері сягає 1980-1990 рр. [15], однак ці спроби були несистемним та спорадичним.

ООН впроваджує багатьох років (починаючи з проголошення 04.11.1966р. «Міжнародного року туризму») проводила заходи щодо заохочення розвитку еко-туризму та сталого туризму в усьому світі. Зокрема в на Конференції ООН Ріо20+ «Майбутнє, якого ми бажаємо» (2012р.) було наголошено, що «діяльність у сфері туризму, яка ретельно спланована та регулюється, може внести вагомий внесок в рамках всіх трьох компонентів сталого розвитку, тісно пов'язана з іншими секторами та може забезпечувати створення гідних робочих місць та відкривати можливості в області торгівлі» та прийнято Десятирічну стратегію дій з переходу до використання раціональних моделей споживання та виробництва і започатковано існування в рамках цієї десятирічної стратегії програми сталого туризму [18]. Згідно Резолюції ООН від 22 грудня 2015р. № 70/193 «Міжнародний рік сталого туризму в інтересах розвитку, 2017 рік» [17], підтверджуючи резолюцію від 25 вересня 2015р. № 70/1 «Перетворення нашого світу: Розпорядок денний в сфері сталого розвитку на період до 2030 року» [19] та беручи до уваги резолюцію XXI сесії Генеральної асамблеї Всесвітньої туристичної організації (ВТО) (2015р.) «Міжнародний рік сталого туризму в інтересах розвитку в 2017 році» [20], ООН постановила оголосити 2017 рік Міжнародним роком сталого туризму в інтересах розвитку.

ООН ВТО підкреслює пріоритетність туризму у реалізації ЦСР 8 «Гідна праця та економічне зростання», 12 «Відповідальне споживання та виробництво», 14 «Збереження морських ресурсів» та 17 «Партнерство заради сталого розвитку» [22]. Хоча з повною впевненістю можна стверджувати, що туризм відіграє провідну роль в вирішенні усіх цілей сталого розвитку.

В програмному документі ООН ВТО «Туризм та цілі сталого розвитку – подорож до 2030 року» зазначено: «На міжнародному та національному рівнях щороку виникають проблеми, пов'язані з викидами парникових газів, економічними збитками, управлінням ресурсами, впливом на місцеві громади, тощо. Таким чином, використання позитивного сприятливого сектору туризму у стійкому розвитку та пом'якшення його потенційних негативних наслідків вимагає міцного партнерства та рішучих дій усіх зацікавлених сторін у сфері туризму у відповідності до порядку денного 2030 р. для сталого

розвитку. Роль туризму у досягненні 17 ЦСР може бути значно посилена, коли сталий розвиток стає загальною відповідальністю та рухається до основних напрямків політики та прийняття бізнесових рішень у сфері туризму» [23]. ВТО проведено аналіз національних оглядів 64 країн щодо дотримання ЦСР в сфері туризму, в якому наголошено на цінності туризму не тільки як водія, але й як прискорювача реалізації ЦСР через його різноманітну та мультиплікативну дію на інші сектори та галузі економіки та суспільного життя, що надає унікальну можливість для всіх урядів створити надійний і сприятливий політичний фундамент, заохочувати і надавати можливість політикам, що займаються питаннями туризму, брати активну участь у національному плануванні ЦСР. Туризм у національних оглядах найчастіше згадується стосовно ЦСР 8, 12 та 17; є мало рекомендацій, що пов'язують туризм із ЦСР 3, 4, 7 та 10, що свідчить про необхідність посилення ініціатив у цих напрямках; в деяких оглядах висвітлюються проблеми та загрози туризму у реалізації ЦСР, зокрема безвідповідальне споживання та виробництво, нераціональне управління ресурсами та відходами: ЦСР 12, 14 та 11. Аналіз також показав, що потенціал туризму для реалізації ЦСР напіву залежить від зовнішніх загроз, таких як зміна клімату, втрата біорізноманіття, стихійні лиха, регіональна та міжнародна безпека та глобальна економічна нестабільність, що відображено в ЦСР 16, 13, 15, 11 та 8 [23].

Таким чином, в програмному документі ООН ВТО «Туризм та цілі сталого розвитку – подорож до 2030 року» окреслені ключові моменти [23].

1. Політики визначають широкий внесок туризму в ЦСР: 41 із 64 національних оглядів наголошують на ролі туристичної сфери у реалізації ЦСР 8, 12 та 17.

2. Необхідна активна участь політиків, відповідальних за сферу туризму, у плануванні реалізації ЦСР: лише в 13 із 41 оглядів згадано про залучення політиків у сфері туризму до планування національних ЦСР, що передбачає відсутність достатнього впливу в інституційних механізмах, які керують національними процесами реалізації ЦСР. Це може призвести до втрати можливостей використати справжній потенціал туризму у виконанні Порядку денного щодо сталого розвитку до 2030 року.

Наступною ініціативою ВТО у реалізації загальносвітових ЦСР було створення у 2004р. міжнародної мережі обсерваторій сталого розвитку туризму [21], яка здійснює моніторинг економічного, екологічного та соціального впливу туризму на рівні дестинацій. Зараз в світі працюють 24 обсерваторії: 9 в Китаї, 5 в Індонезії, 2 в США, по одній в Греції, Мексиці, Бразилії, Хорватії, Новій Зеландії, Португалії, Італії та Панамі. Цілями роботи обсерваторій сталого розвитку туризму є перелічені нижче.

1. Інтегрований підхід, який забезпечує основу для систематичного, своєчасного та регулярного моніторингу використання ресурсів та кращого розуміння впливу туризму.

2. Докази для створення міцної основи матеріальних та структурованих даних для обґрунтування прийняття управлінських рішень.

3. Активне залучення місцевих зацікавлених сторін до вимірювання ризиків, впливу, обмежень та можливостей.

4. Створення мережі для обміну інформацією з метою поліпшення знань, співробітництва, спілкування та звітності.

5. Вимірювання ефективності для моніторингу і консультування з питань реалізації планів, політики та управлінських дій в сфері сталого розвитку.

6. Безперервність та регулярність моніторингу.

Згідно рекомендаціям ВТО для обсерваторій сталого туризму при моніторингу необхідно оцінювати дев'ять обов'язкових проблемних напрямків: сезонність; зайнятість; економічні внески дестинацій; управління (контроль, регулювання, громадське управління); задоволення місцевого населення; управління енергоспоживанням, водними ресурсами, стічними водами, твердими відходами. Можливість коректного порівняння результатів між дестинаціями найчастіше є руховою силою та основною метою уніфікації вимірюваних індикаторів для оцінки сталого розвитку туризму, однак кожна туристична дестинація являє собою складну екосистему з її власними індивідуальними характеристиками, що обумовлює необхідність розробки індикаторів з урахуванням національних пріоритетів.

Мета

Метою нашого дослідження було проаналізувати особливості та виявити основні пріоритети розвитку сталого туризму для курортно-туристичних дестинацій України та окреслити цілі сталого розвитку для туристичної сфери України з урахуванням національних особливостей.

Виклад основного матеріалу

В Україні сфера туризму є одним з пріоритетів розвитку держави. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [9], в якій в переліку пріоритетних програм, зокрема в Програмі популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі формування і просування бренд-меседжів про Україну зазначено: «Україна – країна, приваблива для туризму; Україна – країна із визначними культурними та історичними традиціями». Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [8], де наголошено на необхідності дотримання принципів сталого розвитку. Безперечно, найважливішими ЦСР для сфери туризму, як зазначено в програмному документі ООН ВТО «Туризм та цілі сталого розвитку – подорож до 2030 року» є ЦСР 8, 12 та 17, на реалізацію яких спрямована Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року.

З урахуванням рекомендацій ВТО щодо розробки та впровадження національних пріоритетів у реалізації ЦСР в туристичній сфері, слід підкреслити актуальність для нашої країни ЦСР 3 «Міцне здоров'я і благополуччя». Зокрема в Національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років зазначено: «Основною функцією держави у сфері громадського здоров'я повинна бути розробка політики і стратегії в галузі профілактики хвороб, охорони та промоції здоров'я» [6]. Перехід до превентивної парадигми зміцнення, збереження здоров'я повністю відповідає ЦСР 3 та підкреслює важливу роль курортно-туристичних дестинацій Украї-

ни в побудові принципів здорового способу життя, або впровадження більш популярного тренду сьогодення – велнес-стилю життя – у населення України. Медичний та лікувально-оздоровчий туризм на сьогодні є пріоритетними напрямками розвитку курортів України з огляду на розповсюдженість та різноманітність природних лікувальних ресурсів, наявність розгалуженої мережі санаторно-курортних закладів різної форми власності на відомчого підпорядкування. Це державно-приватне партнерство в організації ранньої реабілітації, запровадження широкого спектру велнес та спа послуг з застосуванням місцевих природних лікувальних ресурсів, тощо.

ЦСР 11 «Сталий розвиток міст і громад» може бути реалізована в туристичній сфері України не тільки з огляду на подієвий туризм в великих всесвітньо-відомих туристичних містах – Києві, Одесі, Львові, але й містах-курортах з урахуванням всіх їх переваг як курортно-туристичних дестинацій з багаторічними традиціями, рекреаційним, лікувально-оздоровчим та культурним потенціалом, тощо.

Підтвердженням актуальності розвитку обраних ЦСР для курортно-туристичної сфери України є інтерв'ю координатора зі зв'язків з країнами ВТО Бекою Джакелі, яке він надав в межах туристичної панелі 18 Міжнародного економічного форуму (м. Львів, 31 жовтня – 1 листопада, 2018р.), та в якому зазначено, що, враховуючи можливості та потенціал України, пріоритетними видами туризму для нашої країни є лікувально-оздоровчий, сільський та, звичайно, подієвий туризм. На перше місце експерт ставить оздоровчий туризм завдяки значному потенціалу природних бальнеологічних, грязьових, кліматичних курортів. «В цьому секторі повинні бути три основні напрямки роботи: інвестиція, яку має вкласти держава, насамперед розвиток інфраструктури, доріг, тощо; держава має створити інвестиційні пакети для співпраці з інвесторами; і третє – просування цих курортів», зазначив експерт [2]. Також було наголошено на тому, що лікувально-оздоровчий та сільський туризм не можуть розвинутись за рік, вони потребують інвестицій, але саме «медичний» турист залишає в країні найбільше грошей.

Цьому є підтвердження в економічному аналізі, який щорічно проводить Global Wellness Institute: глобальні прибутки велнес туризму у 2017 році становили 639 мільярдів доларів США та зростання цього ринку відбувається вдвічі швидше, ніж загалом в туристичному секторі економіки [13].

Курортний комплекс України – це велика соціально-орієнтована індустрія здоров'я та відпочинку, головною складовою якої є найбільші в Європі запаси рекреаційних ресурсів. Це цілющий клімат та рекреаційні території, мінеральні води як для внутрішнього, так і для зовнішнього застосування, включно з термальними (Закарпатська, Херсонська, Одеська обл.), пелоїди (лікувальні грязі) усіх бальнеологічних типів, ропа лиманів та озер, морська вода, бішофіт, озокерит, що обумовлено вдалими географічними розташуванням країни, сучасною динамікою гідросфери, геологічною будовою [4], представленими усіми видами курортів – бальнеологічними, грязьовими, бальнеогрязьовими, кліматичними. Відомості про природні лікувальні ресурси України, їх стан, тощо, заносяться до Державного кадастру природних лікувальних ресурсів [1]. На сьогодні, з урахуванням

вимог Законів України «Про курорти» [7] та «Про туризм» [10] на основі наукових досліджень ДУ «Український НДІ медичної реабілітації та курортології МОЗ України» оголошено курортами державного значення мм. Хмельник (Вінницька обл.), Бердянськ (Запорізька обл.), Саки (АР Крим), Скадовськ (Херсонська обл.), Миргород (Полтавська обл.), Слав'янськ (Донецька обл.) та місцевого значення Солотвино (Закарпатська обл.) та Косів (Івано-Франківська обл.) (рис. 1) [3].

погляд, є хорватська обсерваторія сталого туризму, яка була організована Інститутом туризму в Загребі та увійшла до мережі обсерваторій у 2016р. [14]. Вона відповідає за моніторинг сталого туризму в Адріатичній Хорватії, є інтегрованим підрозділом Інституту туризму та працює у міждисциплінарній команді дослідників цього інституту. Ключовими індикаторами, які використовуються, є задоволення приймаючих громад (місцевого населення); задоволення відвідувачів;



Рис. 1. Курорти державного значення та перспективні курортні території.

Слід зауважити, що курортно-туристична спрямованість є містоутворюючою для вказаних курортних територій, підвищує їх інвестиційний потенціал та привабливість [11]. Завдяки значній розповсюдженості природних лікувальних ресурсів практично в кожній області України можна виділити перспективні території для розвитку курортно-рекреаційного комплексу та визнання природних територій курортами (рис. 1): Львівська обл. (Східниця, Трускавець, Моршин – курорти державного значення, Немирів, Любін Великий – місцевого значення), Волинська обл. (Шацьк – курорт державного значення), Одеська обл. (Куяльник – курорт державного значення, Сергіївка, Затока – місцевого значення), Миколаївська обл. (Коблеве – курорт місцевого значення), Харківська обл. (Люботин – курорт місцевого значення), Хмельницька обл. (Сатанів, Кам'янець-Подільський – курорти місцевого значення), Київська обл. (Ворзель – курорт місцевого значення), тощо.

В реалізації ініціативи ВТО щодо створення Обсерваторії сталого туризму національним пріоритетом України ми вважаємо моніторинг стану курортно-туристичних дестинацій та рекреаційних ресурсів. Прикладом для створення Обсерваторії в Україні, на наш

місцеві економічні вигоди від туризму та зайнятості; сезонність туризму; управління енерго- та водними ресурсами, відходами; контроль просторового розвитку.

Стратегія розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року приділяє особливе значення розвитку курортів, рекреації, лікувально-оздоровчому та медичному туризму. В Україні зосереджена практична половина природних лікувальних ресурсів Європи, які, на жаль, на цей час залишаються нереалізованим потенціалом практично всіх регіонів країни. Таким чином, реалізації завдань державної політики у сфері туризму та курортів, що полягає також і в дотриманні принципів сталого розвитку туристичного та курортного потенціалу України, викликана нагальною потребою створення системних та комплексних передумов для розвитку туризму та курортів в Україні, що має стати одним з пріоритетних напрямів прискорення економічного зростання країни, залучення інвестицій, забезпечення зайнятості (насамперед за рахунок створення нових цілорічних робочих місць), покращення транспортної інфраструктури регіонів, раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища, структурної модернізації економіки, наповнення бюджетів всіх рівнів.

Висновки

Сфера туризму, як одна з економічно найбільш швидко зростаючих в світі, визначається як важливий учасник створення робочих місць і добробуту, охорони навколишнього середовища, збереження культурної спадщини та подолання бідності. Добре спланований та керований сектор туризму може допомогти зберегти об'єкти природної та культурної спадщини, розширювати можливості громад, створювати торговельні можливості та сприяти миру та міжкультурному взаєморозумінню.

Зростаюче визнання ролі туризму в сталому розвитку держав та реалізація програми ООН ВТО «Туризм та цілі сталого розвитку – подорож до 2030 року» є знаковою перемогою, яка надає унікальну можливість для всіх урядів створити надійний і сприятливий політичний фундамент розвитку цієї сфери. Зокрема, це надає можливість політикам, що займаються питаннями туризму, брати активну участь у національному плануванні цілей сталого розвитку за наступними напрямками:

1. Дотримання Україною принципів сталого розвитку та цілей сталого розвитку туризму, прийнятих за основні Всесвітньою туристичною організацією ООН: ЦСР 8, 12, 17 «Гідна праця та економічне зростання», «Відповідальне споживання та виробництво» та «Партнерство заради сталого розвитку» відповідно. Це дозволить узгодити національну політику у сфері туризму з загальносвітовими принципами та створити сприятливі умови для її розвитку, оптимізує механізми державного управління сферою туризму на всіх рівнях.

2. Втілення, окрім основних для туризму цілей сталого розвитку, цілей, що відповідають національним пріоритетам у розвитку туристичної сфери України, а саме напрямів лікувально-оздоровчого, сільського та подієвого туризму. Це відповідає ЦСР 3, 11, 14, 15, тощо.

3. Створення в Україні обсерваторії сталого розвитку туризму, що повністю відповідає ЦСР, встановленим ООН, та діяльності ВТО щодо функціонування всесвітньої мережі обсерваторій сталого туризму, яка здійснює моніторинг економічного, екологічного та соціального впливу туризму на рівні дестинацій.

4. Розробка індикаторів для моніторингу сталого розвитку туризму з урахуванням національних пріоритетів, зокрема курортно-рекреаційного потенціалу України. Науковою базою для здійснення цих завдань є ДУ «Український НДІ медичної реабілітації та курортології МОЗ України» (м. Одеса).

5. Багатство та різноманітність, а також розповсюдженість на території України природних лікувальних ресурсів обумовлює необхідність створення Реєстру туристичних дестинацій з розподілом регіонів згідно курортно-туристичного потенціалу з визначенням спеціалізації курортів, з наступним внесенням даних щодо їх відповідності критеріям сталого розвитку. Нагальним для формування державної політики та просторового планування курортних територій є ведення Кадастру природних територій курортів.

Саме впровадження принципів сталого розвитку туризму, у перше чергу в курортно-туристичних регіонах, сприятиме їх екологічній безпеці та належній охороні навколишнього середовища та природних ресурсів, зростанню економічних показників та соціальному благополуччю населення.

Література.

1. Державний кадастр природних лікувальних ресурсів. Здобутки і перспективи : монографія / За ред. К. Д. Бабова, О. М. Нікіпелової, А. В. Мокієнко. Одеса : Фенікс, 2017. 150 с.
2. Експерт Світової туристичної організації назвав найперспективніші види туризму для України (інтерв'ю). *Новини* URL: <https://dyvys.info/2018/11/03/ekspert-svitovoyi-turystichnoyi-organizatsiyi-nazvav-najperspektyvnishi-vydy-turyzmu-dlya-ukrayiny-interv-yu/>
3. Курорти України державного та місцевого значення / За ред. К. Д. Бабова, О. М. Нікіпелової. Одеса, ПАЛЬМИРА, 2010 220 с.
4. Курорти та санаторії України: Науково-практичний довідник / За ред. К. Д. Бабова, В. В. Єжова та О. М. Торохтіна. Київ: Фолігрант, 2009. 432 с.
5. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) 2017р. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>
6. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020 років. URL: http://healthsag.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Strategiya_UKR.pdf
7. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-14 з поточною редакцією від 18.12.2017р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2026-14>.
8. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження КМУ від 16.03.2017 р. № 168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
10. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-вр з поточною редакцією від 11.02.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>
11. Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентоспроможності : монографія / За заг. ред. М. М. Іжї, К. Д. Бабова, Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 626 с.
12. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/Sustainable-Dev-Strategy-for-Ukraine-by-2030.html>
13. Global Wellness Tourism Economy November, 2018. 102 p. URL: www.globalwellnessinstitute.org
14. Preliminary Report of Croatian Sustainable Tourism Observatory – Focal area: Adriatic Croatia / Ivan Kožić, Sanda Čorak, Zrinka Marušić, Izidora Marković, Ivan Sever / Zagreb, July 2016. 20 p.
15. Richard W. Butler (1999) Sustainable tourism: A state of the art review. *Tourism Geographies* (An International Journal of Tourism Space, Place and Environment) Volume 1, 1999. Issue 1: Sustainable Tourism. P. 7-25.
16. Resolution adopted by the General Assembly of United Nations on 15 December 1972 (2997 (XXVII)).

Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation). URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0270/27/IMG/NR027027.pdf?OpenElement>

17. Resolution adopted by the General Assembly of United Nations on 22 December 2015 [on the report of the Second Committee (A/70/472)] 70/193. International Year of Sustainable Tourism for Development, 2017. URL:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/449/67/PDF/N1544967.pdf?OpenElement>

18. RIO 20+: United Nations Conference on Sustainable Development «The future we want», Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012. URL: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf.pdf

19. United Nations (2015) Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. – 41 p. URL: sustainabledevelopment.un.org/A/RES/70/1

20. World Tourism Day 2017 addresses the power of sustainable tourism for development. PR No.: PR 17109. URL: <http://media.unwto.org/press-release/2017-09-27/world-tourism-day-2017-addresses-power-sustainable-tourism-development>

21. The World Tourism Organization (UNWTO) International Network of Sustainable Tourism Observatories (INSTO). URL: <http://insto.unwto.org/>

22. World Tourism Organization (UNWTO) (2015) Tourism and the Sustainable Development Goals. UNWTO, Madrid, Spain. URL: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417254>

23. World Tourism Organization and United Nations Development Programme (2017), Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030, Highlights, UNWTO, Madrid. – 36 p.

Valerii Vorotin

*Head of the department of complex problems of state-building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor
ORCID ID: 0000-0002-4545-612X*

Shirinova Aliya Fehrutzkizi

*PhD student of the Taras Shevchenko National University of Kyiv
ORCID ID: 0000-0002-7646-2944*

RISK MANAGEMENT AS AN INNOVATION APPROACH IN PUBLIC ADMINISTRATION OF CUSTOMS PROCEDURES IN GUAM COUNTRIES

The urgency of the study of this topic is due to the fact that the problem of risk assessment and risk management arose in the twentieth century and is still relevant today. Risk plays a special role in economics, governance and public administration. Actually, these areas are impossible without certainty and effective regulation. In the field of state construction, quite often there are various accidents and conflicts caused by various reasons: natural phenomena, political events in certain countries or between states, changes in legislation, tax regulations, fluctuations in prices and exchange rates, competition, performance of contractual obligations, in particular it is inherent in the GUAM member countries (Georgia, Ukraine, Moldova, Azerbaijan).

The theoretical basis for this research work was certain studies of the government of Ukrainian and foreign scientists V. Vorotin, E. Romanenko, I. Chaplay, R. Shchekin, as well as legislative acts and documents of GUAM member countries. At the same time, it should be noted that in GUAM countries there is only a partial consideration of these problems.

Today, the customs system, as a state body, faces management problems and a rather complex organizational chart of work that is characterized by high risks. In general, risk can be estimated as a measure of lowering the effectiveness of economic activity through the influence of external and internal causes. It is necessary to develop a system of measures within the framework of the customs control strategy related to risk assessment and monitoring of the process itself in the GUAM countries.

Therefore, the purpose of this article is to integrate the study of the role, significance and prospects of risk management as one of the modern approaches in public administration of customs procedures in GUAM member countries.

For today, modern governments are trying to solve the problems of uncertainty and uncontrollability of national organizational systems that are characterized by high risks, in particular, in the GUAM countries.

In general, risk can be assessed as a result of the effectiveness of business activity and the need to attract external and internal control in the context of extending economic and customs interaction between the member countries of this integration group.

Key words: GUAM countries, customs risk, customs control, risk indicators.

Валерій Воротін

*завідувач відділу комплексних проблем державотворення,
Інститут законодавства Верховної Ради України, д.держ.упр., професор,
ORCID: 0000-0002-4545-612X*

Ширинова Алія Фехруз кизи

*аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-646-2944*

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ ПРОЦЕДУРАМИ В КРАЇНАХ ГУАМ

Актуальність дослідження даної теми обумовлена тим, що проблема вивчення ризику та управління ризиками виникла ще в двадцятому столітті та актуальна ще сьогодні. Ризик відіграє особливу роль в економіці, управлінні та державному управлінні. Власне, ці області неможливі без визначеності та ефективного регулювання. В області державного будівництва досить часто виникають різні аварії та конфлікти, викликані різними причинами: природними явищами, політичними подіями в певних країнах або між державами, змінами в законодавстві, податковим регулюванням, коливаннями цін та обмінних курсів, конкуренцією, виконанням договірних зобов'язань, зокрема це притаманне країнам-членам ГУАМ (Грузія, Україна, Молдова, Азербайджан).

Теоретичною основою для цієї дослідницької роботи послужили певні дослідження державного управління українських науковців В. Воротіна, Є. Романенко, І. Чаплай, Р. Щекіна та інших, а також законодавчі акти та документи країн-членів ГУАМ. У той же час необхідно відзначити, що в країнах ГУАМ присутній лише часткове розгляд цих проблем.

Сьогодні митна система, як орган держави стикається з проблемами управління та досить складною організаційною схемою роботи, яка характеризується високими ризиками. В цілому ризик можна оцінити, як міру

зниження ефективності господарської діяльності через вплив зовнішніх і внутрішніх причин. Потребує вироблення спільна система заходів в рамках стратегії митного контролю, пов'язаних з оцінкою ризиків і моніторингом самого процесу в країнах ГУАМ.

Тому метою даної статті є цілісне вивчення ролі, значення та перспектив управління ризиками як одного з сучасних підходів в державному управлінні митними процедурами в країнах-членах ГУАМ.

На сьогоднішній день, сучасні Уряди намагаються вирішити проблеми невизначеності та некерованості національних організаційних систем, які характеризуються високими ризиками, зокрема в країнах ГУАМ.

В цілому ризик можна оцінити як наслідок ефективності ділової активності та необхідності залучення зовнішнього, так і внутрішнього контролю за умов поширення економічної та митної взаємодії між країнами членам цього інтеграційного угруповання.

Ключові слова: країни ГУАМ, митний ризик, митний контроль, показники ризику.

Постановка проблеми

First of all, it is possible to note that in the program of the Chairmanships of Moldova in GUAM for 2018 (however, like in other countries, which are presided over this organization) we can meet the following moment, that in the context of the promotion to the trade and the transportation, Moldova will conduce to:

- the promotion in the implementation of «Protocol between the customs administrations of GUAM member-countries on the organization of the exchange of preliminary information on goods and transportations, moved across the governmental borders of GUAM member-countries»;
- the promotion in the implementation of «Protocol between the customs administrations of GUAM member-countries on the mutual recognition of especial results of the customs control of goods and transportations in the implementation of customs procedures»;
- the promotion in the adoption of «Agreement between the customs administrations of GUAM member-countries on the promotion in the transit of goods and transportations across territories of GUAM member-countries»;
- the promotion in the confirmation of «Protocol between the customs administrations of GUAM member-countries on cooperation in the struggle against customs offences, related to the movement of goods by air transportation across the governmental borders of GUAM member-countries»;
- the promotion in the development of «GUAM Digital Trade Function» and the holding of the round table on this topic.
- the promotion in the development and the adoption of the conception on the use of the confirmation of electronic signatures, including mobile signatures, in the customs registration of goods and transportations, moved across the governmental borders of GUAM member-countries.

Hence, it becomes clear that the introduction of the analysis system and the risk management in the practice activation of customs as territorial bodies of GUAM member-countries' custom direction are closely related to the integration and globalization processes and economic features in the counter agency countries. But the contemporary conception of the governmental customs business execution provides the provision of the balance between regular control and the promotion

in the international trade, wherein there come up custom risks and risks in the management of bodies, which are in accordance with the legislations in certain GUAM countries on governmental custom business, are directly responsible for their implementation.

Мета

Therefore, the purpose of this article is a holistic study of the role, significance and prospects of state risk management as one of the modern approaches in macroeconomic management of customs procedures in the GUAM member countries.

CHAPTER 1. THEORETICAL DETERMINATION OF THE CUSTOMS RISK

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Specified risks in their totality form a whole system, which is the significant obstacle to the implementation of governmental functions. In this regard, there has been become necessary to create a instrument, which would provide for the detection of potentially dangerous goods and the identification of more effective methods and work forms of customs as territorial bodies of the customs direction of GUAM member-countries, at the same time support the flow of legal goods. «According to V. Lukianova, the system of the risk management has become like this instrument, which is directed to the execution of actions, which provides the detection of sources of potential customs risks and present an opportunity to take measures for their factually detection and the minimization of the negative impact» [1].

It is possible to note that in the world practice the organization of customs, which is based on the risk management and the analysis of risk factors in the movement of goods and transportation means across the customs border, is becoming increasingly important. Based on the analysis and The risk management, the organization of governmental customs on allowing the main part of goods to move freely through customs border of a certain GUAM country permits for the optimal use of customs resources as direct subjects of governmental custom business, the control the execution of the customs control and the custom registration over the areas where there is a risk of the offence of the requirements of legislation of one or another GUAM member-governmental for problems on governmental customs business. On analyzing the whole system of risks P. Pisnoy notes, that there are enough important differences in the interpretation of risks between the legislation of European countries and CIS countries.

In particular, in CIS countries the essence of the studying of the conception practically is identical – the risk is considered as a probability of the non-observance or the non-execution of the custom legislation in the country [2].

The interpretation, brought in The Custom Code of European Union, is more concrete, where the risk is identified with the probability of the approach of events, which are connected with the custom formality, and there are determined possible consequences of custom risks.

However, definitively, the construction of the conception on «the risk of the custom» in legislations of the great part of countries and the science is similar between themselves. At the same time they are compacted, laconically, and correspond to the Kyoto convention. Thus, on the base of the analysis of the definition of the concept «customs risk» in the international legislation and scientific literature, including dedicated to GUAM, it is possible to make a conclusion that it is necessary to consider it as the probability of the non-compliance or the offence of customs legislation and the procedure for conducting operations of the foreign economic activity.

For example, the result of the national implementation process of the principles of the International Convention on the simplification and the harmonization of customs procedures is the norm of Part 1 of Art. 361 TC Ukraine, in which the «risk» is defined as the probability of the non-compliance with requirements in the legislation in Ukraine on governmental custom business problems.

In the field of governmental custom business of GUAM member-countries, customs as the direct subjects of its execution use the risk indicator as a instrument of the decision for the definition of goods, transportation, documents and persons, subject to customs control in certain forms and volumes. This indicator is the main instrument of customs, which determines the amount of customs control, and is used to ensure, on the one hand, the selectivity of customs control, and, on the other, to increase its efficiency by focusing on risky foreign economic operations.

CHAPTER 2. THE INDICATOR FUNCTION OF THE RISK

Виклад
основного
матеріалу

However, the risk in the governmental custom business performs another essential function - the indicator one, which should, on the one hand, determine the forms and volumes of customs control, which are enough

for the provision of the compliance with the requirements of the legislation of a certain GUAM member-country on governmental custom business problems, and, on the other hand, to increase the efficiency of the customs as bodies in customs direction of the GUAM member-country by the admission ability.

The indicator function of the risk provides for the determination of risk indicators, which are criteria with predefined parameters, the use of which makes possible the selection of the object of the control, and embodies a risk. Risk indicators are determined by concretely expressed criteria of the selectivity, such as a concrete code of the good, the country of the origin, the country of the departure, the cost, the trade subject, the type of the transportation, the purpose of stay on the customs territory, and the like.

According to E. Komarova, customs and tariff regulation, the origin of goods, and their cost are more ponderable indicators of risks, related to goods. By the risk indicators, related to the activities of subjects of foreign economic activity, here there are analyzed specifications of the foreign economic transaction, accounted data on previous offences of customs regulations, information on illegal activities of these subjects, their founders, actual owners and etc., obtained from legislation enforcement, tax or other competent bodies and foreign countries, as well as from international organizations [3].

CHAPTER 3. THE SYSTEM FOR THE ANALYSIS AND THE MANAGEMENT OF RISKS

The concept of the introduction of the system for the analysis and the risk management in the field of governmental custom business is defined as a system of attitudes, beliefs, postulates, principles that are intended to provide the legality of the movement of goods and the transportation for the commercial use across the customs border of the GUAM member-country. The focus of the concept is implemented by the list of functions that should determine the direction of the application and detail the specific steps to the management of the risk in the field of the governmental custom business. However, it must be remembered that there is a direct relationship between the functions and the condition of the environment, in which it is implemented. On considering the multi factorial specification of the governmental custom business and the mutual connectivity of all its components, it is clear that the definition of individual functions is rather conditional, because in each of them it is possible to find those features and signs that are also inherent in other functions.

Within the framework of the conception on the application of the system of the analysis and the management of the risk in the field of governmental custom business between the GUAM countries, it is possible to formulate problems, which are expected in the system of the analysis and the management of the risk in governmental custom business:

- the creation of a unified information space that provides the functioning of the system of analysis and the management of the risk in governmental custom business;
- the provision of the correct application, the strict observance and the prevention of the non-compliance with the requirements of the legislation of a GUAM member-country on governmental custom business problems;
- the protection of national economic interests;
- the control of the completeness of incomes to the governmental budget of funds from foreign trade operations;
- the determination of the optimal structure of the risk management system by the optimization the customs control and customs legalization procedures;
- the identification offences of customs regulations, analyzing such offences and developing methods for detecting them in the future;
- the determination of problematic issues, regarding the mechanisms for the application of governmental levers of tariff and non-tariff regulation of foreign trade in goods;

- the development and the introduction into the practice of the work of customs as territorial bodies of customs following methods for assessing: the effectiveness of the applied risk mitigation measures; the possible damage in case of potential risks and damages with revealed risks; the effectiveness of applied risk management measures and the correction of management decisions;
- the control over the practical implementation of measures to prevent or minimize risks;
- the optimization of the application of forms of customs control depending on the degree of the risk, revealed by the risk analysis system and the level of the management;
- the reduction of the time of organization and implementation of customs control procedures with its maximum efficiency in the context of the identification of risks;
- the accumulation and the analysis of the information: about the results of the application of individual forms of the customs control or their combination; about the reasons and conditions, promoting to the commitment of offences in customs regulations.

The ultimate goal of the introduction of the risk management system in customs activities as territorial customs bodies of GUAM is to create a modern system on the customs administration, the identification of risks and directions of management actions to overcome it or minimize impact in order to prevent offences of the legislations of a GUAM member-country, which:

- a) are sustainable;
- b) are related to the evasion of customs duties and taxes in significant amounts;
- c) reduce the competitiveness of domestic producers.

At the same time, it would be expedient to note that the functioning of the risk analysis and management system between GUAM countries depends on many external factors, which include:

- the condition of the political and economic development of the country;
- the sufficiency of the legislative base regarding the organization and implementation of foreign trade operations and their governmental control according to the legislation;
- the degree of the integration of the national economy into the global economy;
- indicators of the national production sphere;
- the condition of the bank system;
- the availability of the developed communications infrastructure and etc.

It is possible to note that in the customs codes of the GUAM countries implicitly or explicitly there has been fixed the fundamental principle of the customs control, namely: the execution of a minimum of customs formalities to provide the maintenance of the legislation of one or another GUAM country on problems of the governmental custom business. For example, as a result of the analysis, on using the art. 361 of the Customs Code of Ukraine (in which the legislative definition of the «risk» category is given), we get a subtext conclusion within the CC of Ukraine – the customs control is implemented to prevent risks, and therefore it is a lever that eliminates the risk at the origin stage, or minimizes its consequences, it is a core instrument in the management of the risk. By the way, the

Convention on the simplification and the harmonization of customs procedures also focuses on the key role of the customs control in the provision of the legality of the movement of goods across the customs border and their storage in the national customs territory [4].

But it is necessary to focus the attention on the counter dependence of the customs control and the system of risk management, which is used by customs as bodies of the customs direction of governmental management between GUAM member-countries. After all, for example, according to the part 1 of the art. 320 of the customs code of Ukraine, forms and volumes of the control, which are sufficient to provide the observation of the legislation of Ukraine on problems of the governmental custom business and international treaties of Ukraine, including and regarding GUAM in the customs legalization, are elected on base of the results of the system of the risk management.

As N. Asambaev notes, the management of the risk is the analysis of a risky situation, the development and the justification of the management decision, often in the form of the legal act, aimed at minimizing risk. Therefore, the management of the risk means the use of various measures that allow predicting the occurrence of the risk event and the adoption of measures to reduce its negative consequences [5].

Nowadays the concept on the system of the risk management for the determination of forms and volumes of the customs control defines several levels of the risk management. Strategic management is the identification of those risk areas, where potentially possible offences of the legislation of the GUAM member-country on problems on the governmental custom business and the great number of losses in the case of the occurrence of risks (tendency, regularity), also the development and the implementation of appropriate measures to prevent them or the minimization at the level of whole system of customs bodies are more probable. So, at the strategic level of the management of the risk, based on the results of analysis, the identification and the assessment of risks determine priority directions of the development and the implementation of measures on the risk management and approve the risk register for GUAM member-countries [6].

The tactical management refers to the actions of the official person of the customs body of the GUAM member-country to determine the risk areas, which are characteristic of the short-term situations, specific people, and the party of goods. So, at the tactical level of the management of the risk by customs as customs bodies within the competence of the results of the analysis, the identification and the assessment of risks and in accordance with the risk register there are developed measures on the risk management in the process of the operative identification of problem areas. The following instruments are used for this:

- 1) risk profiles;
- 2) the orientation;
- 3) risk indicators;
- 4) methodological recommendations on the work of customs officials with the analysis, identification and assessment of risks;
- 5) the occasional selection.

Thus, on analyzing the risk management as the one of the key modern approaches in the governmental

Висновки

management of customs procedures between GUAM member-countries, we can conclude that its active use helps determine the optimal structure of the management of the risk system by optimizing customs control and customs legalization procedures; identify offences of customs regulations, the analysis of such offences and the development of methods for their detection in the future; identify problematic issues regarding the mechanisms of the application of governmental levers of tariff and non-tariff regulation of foreign trade in goods.

References.

1. Lukyanova V. V. Diagnostika riska deyatel'nosti predpriyatiya: monoqrafiya / V.V.Lukyanova – Khmel'niyskiy: ChP Kovalskiy V.V. 2007. 312 [in Ukrainian].
2. Pisnoy P. Ya. Derjavna mitna slujba Ukraini na shlyaxu analizu taupravlinnya mitnimi rizikami / P.YA. Pisnoy. *Efektivnost derjavnogo upravlinnya* : zb. nauk. prats. 2009. Vip. 18/19. 344–353 [In Ukraine].
3. Komarova E. V., Shishkina O. V. Sistema upravleniya riskami pri tamojennom kontrole tovarov i transportnix sredstv. M. : Izd-vo Ros. tamojen. akad., 2008. 21 [In Russia].
4. Vorotin V. E. (2017). Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine. *Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 6. P. 153–160 [in Ukrainian].
5. Asambayev N. Otsenka, analiz, izmereniye i upravleniye riskami. *Upravleniye riskom*. 2002. № 1. 18 p. [In Russia].
6. Vorotin V. Ye., Shchokin R. G., Pivovarov K. V., Romanenko Ye. A. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: The European experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26). 368–376 [In Ukraine].

Література.

1. Лукьянова В. В. Диагностика риска деятельности предприятия : монография. Хмельницький: ЧП Ковальський В.В. 2007. 312 с.
2. Пісний П. Я. Державна митна служба України на шляху аналізу та управління митними ризиками. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. – 2009. Вип. 18/19. С. 344–353.
3. Комарова Е. В., Шишкина О. В. Система управления рисками при таможенном контроле товаров и транспортных средств. Москва : Изд-во Рос. таможен. акад., 2008. С. 21.
4. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.
5. Асамбаев Н. Оценка, анализ, измерение и управление рисками. *Управление риском*. 2002. № 1. – С. 18.
6. Vorotin V. Ye., Shchokin R. G Pivovarov K. V., Romanenko Ye. A. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: The European experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26), p. 368-376.

Ihor Demianchuk

*PhD student of Global studies, European integration
and State security management department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

COMBINING FUNCTIONS BY THE GOVERNING BODIES OF THE CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION OF BIG CITIES

The norms of legislation concerning activity of local self-government bodies in the sphere of civil protection are considered. The state of the formation of civil protection authorities of big cities, the merging of powers with mobilization units was determined and analyzed. Practical recommendations for changing the normative framework for elimination of the identified problem are given.

Key words: civil protection, big city, administrative bodies, legislation, combining functions.

Ігор Дем'янчук

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ ВЕЛИКИХ МІСТ: СУМІЩЕННЯ ФУНКЦІЙ

Сьогодні в Україні відбуваються системні зміни систем управління та адміністративно-територіального устрою, що мають на меті оптимізацію роботи державних органів, усунення громіздких та неефективних органів, що мають дублюючі повноваження, наближення до світових стандартів надання державних послуг та захищеності громадян. Одним з основних напрямків цього процесу є удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон) управління містами нашої держави здійснюється територіальними громадами міст через відповідні міські ради та їх виконавчі органи. До делегованих повноважень виконавчих органів міських рад належить цивільний захист населення (Стаття 36 «Повноваження в галузі оборонної роботи»). Пунктом 3 цієї статті передбачено, що виконавчі органи міських ради організують та здійснюють заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом на відповідній території. Об'єднання в одному пункті статті Закону абсолютно різних за своїм значенням завдань призводить до суперечливості вимогам статті 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», якою заборонено об'єднання мобілізаційних підрозділів з іншими структурними підрозділами органів влади та сумісництво працівників з питань мобілізаційної роботи, а також покладання на них функцій, які не пов'язані з розв'язанням поточних проблем мобілізаційної підготовки. На практиці таке суміщення має місце.

Так, у 4 з 10 найбільших міст - обласних центрів України мобілізаційні підрозділи об'єднані з підрозділами з питань цивільного захисту в одному департаменті (управлінні, відділі) та не підпорядковуються безпосередньо міському голові. Це міста: Харків, Одеса, Дніпро, Вінниця, у яких мешкає 3 799 тис. чоловік, що складає 8,4% населення України.

Дослідження вчених досить детально охоплюють системи цивільного захисту багатьох країн світу та України, проте проблеми органів управління заходами цивільного захисту міст, агломерацій та мегаполісів в доступній літературі вивчені недостатньо.

Метою статті є розгляд законодавчих підстав формування існуючих структур управління цивільним захистом великих міст України, визначення причин виникнення проблем та надання рекомендацій щодо їх усунення.

Існують різні визначення терміну «місто». Академічний тлумачний словник української мови дає таке визначення: «місто» - це великий населений пункт; адміністративний, промисловий, торговий і культурний центр. З. Герасимчук надає уточнення: «місто» - це населений пункт, який «виконує економічну, соціальну, екологічну, інфраструктурну функції з метою забезпечення високої якості життя місцевих жителів шляхом створення нових та нарощення наявних конкурентних переваг». За методологією В. Наконечного під поняттям «велике місто» розуміють міста з населенням від 100 до 250 тис. осіб.

З. Герасимчук та К. Беліков уточнюють, що за чисельністю населення та розвитком промисловості до великих промислових міст відносять ті населені пункти, населення яких нараховує понад 250 тис. осіб та за своєю спеціалізацією належать до промислових центрів.

При подальшому розвитку місто дістає статусу мегаполісу. Мегаполіс — група агломерацій населених пунктів. Мегаполіси характерні для країн, у яких на основі територіальної концентрації господарства стихійно формуються високо урбанізовані зони. Мегаполіси можуть об'єднувати десятки мільйонів населення. Їм притаманні переважно лінійно витягнутий характер забудови, поліцентрична структура, порушення екологічної рівноваги навколишнього середовища.

Управління містами, як адміністративно-територіальними одиницями, здійснюються органами місцевого самоврядування. На сьогоднішній день «інститут місцевого самоврядування відіграє значну роль в процесі формування громадянського суспільства, оскільки всі громадянські права і масові форми активності громадян, різні позадержавні прояви суспільного життя зароджуються і зрештою реалізуються в місцевих громадах, що

© Дем'янчук І. Я., 2019.

створюють базу громадянського суспільства. Саме місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль в реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства».

Під час формування сучасної системи цивільного захисту України поступово поняття «цивільна оборона» було реформатовано у «цивільний захист». Відбулося розширення завдань та функцій систем від суто оборонних до більш загальних питань. У ранніх редакціях статті 36 Закону про місцеве самоврядування в Україні замість «цивільний захист» було зазначено «цивільна оборона». Незважаючи на прийняття у 2004 році Закону України «Про правові засади цивільного захисту», правки до цієї статті були внесені у 2012 році із прийняттям Кодексу цивільного захисту. Цей Кодекс врегулював відносини, пов'язані із захистом населення, території, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій, замінивши собою декілька законів цієї сфери державного управління. Тому, при оптимізації організаційно-штатної структури виконавчих органів деяких міських рад відповідні комісії не беруть до уваги вимоги Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», обмежуючись перейменуванням та злиттям мало сумісних між собою органів управління.

Для того, щоб уникати в подальшому таких порушень, рекомендуємо внести зміни до нормативних актів, а саме: 1. Пункт 7 статті 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» викласти у наступній редакції: «забороняється об'єднання мобілізаційних підрозділів органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування з іншими структурними підрозділами цих органів та сумісництво працівників з питань мобілізаційної роботи, а також покладання на них функцій, які не пов'язані з розв'язанням поточних проблем мобілізаційної підготовки».

2. Вилучити з пункту 3 статті 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слова «та цивільним захистом».

3. Додати до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян) в частину 1 до пункту «б» (делеговані повноваження) пункт 9 «виконання повноважень, передбачених «Кодексом цивільного захисту України».

Ключові слова: цивільний захист, велике місто, органи управління, законодавство, суміщення функцій

Постановка проблеми

Today in Ukraine there are systemic changes in management systems and administrative-territorial arrangements aimed at optimizing the work of state bodies, eliminating bulky and inefficient bodies with duplicate powers, approximating to world standards for the provision of public services and the level of protection of citizens.

One of the main directions of this process is to improve the unified state civil protection system.

The local self-government reform over the past three years has greatly increased the level of financial capacity of local communities.

According to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the management of the cities of our country is carried out by territorial communities of the cities through the relevant city councils and their executive bodies. Civilian protection of the population belongs to the delegated authority of the executive bodies of local councils (Article 36 «Defense Roles»). Paragraph 3 of the article stipulates that executive bodies of city councils organize and carry out activities related to mobilization training and civil protection in the respective territory.

Combining the tasks absolutely different in their value within one paragraph of the Law Clause leads to contradiction to the requirements of Article 5 of the Law of Ukraine «On Mobilization Preparation and Mobilization», which prohibits the merger of mobilization units with other structural units of government and combining jobs by the employees responsible for the issues of mobilization work, as well as assigning to them functions that are not related to the solution of current problems of mobilization training [4]. In practice this alignment takes place.

Thus, in 4 out of 10 largest cities - regional centers of Ukraine mobilization units are united with civil protection

units in one department [11] and are not subordinated directly to the mayor. These are the cities: Kharkiv, Odessa, Dnipro, Vinnytsia, which has 3 799 thousand people, which is 8.4% of the population of Ukraine.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Domestic and foreign scientists devoted their work to the study of CP systems from different countries: O. Trush, O. Podskalna, V. Tyschenko, A. Bukalovsky, V. Kostenko, S. Andreev, L. Zhukova and many others.

While investigating various aspects of the system of Civilian Protection, domestic scientists note the existence of significant problems in various areas of its functioning and point to the urgent need for its modernization, taking into account the advanced European experience, social and technogenically determined needs of the state. In particular, R. Prikhodko in his writings points to an extremely complex organizational and legal mechanism for regulating relations in the sphere of the Civilian Protection, the inconsistency and contradictory nature of certain provisions of the existing domestic legislation, duplication of functions of the public administration responsible for the implementation of state policy in this area [9].

The issues of the organization of the activity of local self-government bodies in the field of civil protection were considered in the works of scientists: Mogyl S.K., Ishchenko G.G., Mikhailov V.M., Kostenko V.O. In particular, V.O. Kostenko notes that the legislator provided in the Code of Civil Protection of Ukraine a fairly wide range of functions and powers for local authorities in the field of civil protection, however, the mechanism for their implementation needs substantial improvement [6].

The researches of scientists cover the civil defense systems of many countries of the world and Ukraine in

a rather detailed way, but the problems of civil protection authorities in civilian protection of cities, agglomerations and metropolises in the available literature are insufficiently studied.

Мета

The purpose of the article is to consider the legislative basis for the formation of existing structures for civil protection management of large cities of Ukraine, to identify the causes of problems and provide recommendations for their elimination.

Вклад
основного
матеріалу

There are different definitions of the term «city». The Academic Explanatory Dictionary of the Ukrainian language gives the following definition: «city» is a large settlement; administrative, industrial, commercial and cultural center [10]. Z. Gerasimchuk provides clarification: «the city» is a settlement that «performs economic, social, ecological, infrastructural functions in order to ensure the high quality of life of local residents by creating new and increasing existing competitive advantages» [3]. According to the methodology of V. Nakonechny, the notion of «big city» is understood by cities with populations from 100 to 250 thousand people.

Z. Gerasimchuk and K. Belikov specify that population numbers and industrial development in large industrial cities include those settlements with a population of more than 250 thousand people and, in their specialization, belong to industrial centers [2, 3].

With further development, the city gets the status of a metropolis. Metropolis is a group of agglomerations of settlements. Megacities are characteristic for countries where spatially formed highly urbanized zones are based on the territorial concentration of the economy. Megacities can bring together tens of millions of people. They are inherent in a linearly elongated nature of development, polycentric structure [7].

The management of cities as administrative and territorial units is carried out by local self-government bodies. To date, «the institution of local self-government plays a significant role in the process of forming a civil society, since all civil rights and mass forms of citizens' activity, various non-governmental displays of social life are born and ultimately realized in local communities that create a civil society base. It is local self-government that plays a decisive role in the realization of one of the main tasks of the present - unification into a single whole of the interests of the state, society and person, since its very essence is to harmonize the rights and freedoms of man and citizen with the interests of the state and society» [1].

With the advent of Ukraine's independence, taking into account the accumulated experience of liquidation of the Chernobyl accident consequences, in order to improve the work on the protection of the population and territories, the provision of this work of a national nature, bringing it to the level of state policy was started the legislative registration of Civil Defense as a state system of government and forces for the organization and implementation of measures to protect the population from the impact of the consequences of emergencies.

In 1992 the system of Civil Defense was withdrawn from the sphere of military organization and transferred to the subordination of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine approved the Concept of

Civil Defense. In February 1993 - the Law of Ukraine «On Civil Defense» was adopted, in May 1994 - the Regulation on Civil Defense of Ukraine was approved.

In June 1996, the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Chernobyl Disaster Consequences was established on the basis of the Civil Defense Headquarters of Ukraine and the Ministry of Chernobyl. Also, in order to move closer to world standards, the name of the main instrument of state policy in the field of counteraction to disasters - civil defense in Ukraine was transferred to the name - civil protection.

The Ministry of Emergencies becomes a central executive body that carries out public policy and manages civil protection, coordinates the activities of other executive bodies in this area.

At the initiative of the Ministry for Emergencies in Ukraine, a number of legislative acts, decrees and orders of the President of Ukraine, decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of population protection against emergencies are developed and adopted.

Today, the Constitution of Ukraine is the basis of Ukrainian legislation. Article 3 of the Constitution states that people, their lives and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value [5].

On August 3, 1998, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1198 approved the Regulations on a Unified State System for Prevention and Response to Man-made and Natural Emergencies, detailing the essence of this system and defining its main tasks.

An important stage in the establishment of the civil protection system is the adoption in June 2000 of the Law of Ukraine «On Protection of Population and Territories against Emergencies of Technogenic and Natural Character», which defines the organizational and legal basis for the protection of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons who are in the territory of Ukraine, protection of objects of production and social purpose, the environment from man-made and natural emergencies.

At the level of legislation, a Unified System for the Prevention and Response to Man-made and Natural Emergencies is being adopted.

In 2003 by the Decree of the President of Ukraine, the State Department of Fire Safety, its territorial authorities, institutions, establishments and units are transferred from the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Chernobyl Disaster Consequences. The troops of the Civil Defense of Ukraine, bodies and subdivisions of the state fire guard are reorganized into the Operative Rescue Service of the Civil Protection of this Ministry.

In the above, there are roots in the problem of the coexistence of mobilization units and civil protection units.

In the early versions of Article 36 of the Law on Local Self-Government in Ukraine, «civil defense» was indicated instead of «civil protection». Despite the adoption in 2004 of the Law of Ukraine «On the Legal Principles of Civil Protection», amendments to this article were made in 2012 with the adoption of the Civil Protection Code. This Code regulates the relations concerning the protection of the population, territories, the environment and property from emergency situations, replacing several laws of this public administration area.

Therefore, when optimizing the organizational and staff structure of the executive bodies of some city

councils, the relevant commissions do not take into account the requirements of the Civil Protection Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Mobilization Preparation and Mobilization», limited to renaming and merging of incompatible governing bodies.

Recommendations. In order to avoid such violations in the future, we consider it necessary to amend the normative acts, namely:

1. Paragraph 7 of Article 5 of the Law of Ukraine «On mobilization preparation and mobilization» amended as follows: «prohibited merger of mobilization units of public authorities, other government agencies, local governments, with other departments, as well as assigning to them functions that are not related to solving the current problems of mobilization training».

2. To remove from the paragraph 3 of Article 36 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» the words «and civil protection».

3. Add to Article 38 of the Law on Local Self-Government in Ukraine (Authority to ensure law and order, protection of rights, freedoms and legal interests of citizens) in Part 1, paragraph «b» (delegated authority) Item 9 «of his authority, envisaged by the «Code of Civil Protection of Ukraine».

Висновки

It may be noted that the regulatory and legal framework that is used to form civil protection authorities of large cities, requires improvement. Given the role of local governments in a single state system of civil protection, increasing the risks of man-made emergencies and natural disasters, changes in the law must be carried out systematically and in a short time.

References

1. Астапова Т. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Автореф. дис... к-та наук з держ. упр.. Харків. 2010.
2. Беліков К. А. Велике промислове місто: сутність поняття. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/23.pdf).
3. Герасимчук З., Середа О. Особливості типології міст як передумова ефективного стратегічного управління їх розвитком. Луцьк : Луцький національний технічний університет. Економічний форум. 1/2012. 9 с.
4. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/print>.
5. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
6. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 158–165. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_25.
7. Мегалополіс // Українська радянська енциклопедія : у 12 т. / гол. ред. М. П. Бажан; редкол.: О. К. Антонов та ін. 2-ге вид. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974–1985.
8. Наконечний В. В. Феномен міста: методологія визначення статусу. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pubupr/2012_3/doc/5/06.pdf.
9. Приходько Р. В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 279-285. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_3_45.
10. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980). URL: <http://sum.in.ua/s/misto>.
11. CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRATIEI PUBLICE. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. 23 februarie 2018. CHIȘINĂU, 2018. С. 186-194.

Юрій Дзюрах*асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту**Національний університет «Львівська політехніка»**ORCID ID 0000-0001-7131-7468***ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ
У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ**

У ході дослідження визначено особливості зміни обсягу інвестицій у сільському господарстві, в тому числі питомих показників інвестування у розрахунку на одне сільськогосподарське підприємство та одиницю населення України. Проаналізовано частку інвестицій у сільському господарстві по відношенню до ВВП України та валових інвестицій в економіці. Здійснено дослідження впливу факторів на обсяги інвестицій у сільське господарство за рядом показників, що виражають інструменти державного регулювання.

Ключові слова: інвестиції, сільське господарство, державне регулювання, прямі іноземні інвестиції.

Yurij Dziurakh*Assistant lecturer of Administrative and Financial Management Department**of Lviv Polytechnic National University***FEATURES OF THE STATE REGULATION OF INVESTMENTS
IN THE AGRICULTURAL HOLDING OF UKRAINE**

The features of changes in the volume of investments in agriculture, including specific indicators of investment per one agricultural enterprise and unit of the population of Ukraine, are determined. It has been established that the flow of the investment process in agriculture has a certain synergistic effect.

The share of investments in agriculture in relation to Ukraine's GDP and gross investment in the economy are analyzed. The dynamics of the indicators of the share of investments in GDP and gross investment in the Ukrainian economy indicates a certain tendency towards its gradual growth during 2015-2017.

The study of the influence of a number of factors on the volume of investments in agriculture is carried out on a number of indicators expressing the instruments of state regulation.

The strengths of state regulation of investment processes in agriculture is to stimulate farmers to export their products, which contributes to the simultaneous inflow of investments in the agricultural sector.

The weak sides are the lack of a well-balanced long-term policy of industrial development, which transforms Ukraine into an agrarian and raw material state. The deficit of the balance of payments is overlapped in recent years due to the export of agricultural raw materials with low added value.

In the global food market, a shortage of high-quality products is constantly growing, Ukraine has all the prospects of becoming a developed agro-industrial country in terms of stimulating investments in processing agricultural raw materials. The need to attract foreign investment is obvious.

Direct foreign investment in the agricultural sector is responsive enough to change the economic situation and the political situation in Ukraine, and therefore agriculture is in large measure in need of economic stabilization and a well-balanced policy of state regulation.

Key words: investment, agriculture, state regulation, foreign direct investment.

**Постановка
проблеми**

Сільське господарство є специфічною сферою економіки, яка розвивається за власними законами. Незважаючи на те, що сільське господарство знаходиться в межах впливу загальної кон'юнктури ринку товарів та послуг, все ж йому притаманні певні закономірності розвитку, що продиктовані впливом ряду історико-культурних, природно-кліматичних, інфраструктурних, трудових та інших чинників. У зв'язку з цим сфера державного регулювання інвестиційних процесів набуває певних особливостей, що формуються залежно від специфіки розвитку сільськогосподарського сектора в різних країнах та економічних регіонах. Україна не є виключенням, а тому дослідження особливостей державного регулю-

вання інвестицій у сільському господарстві має здійснюватися невіддільно від аналізу основних передумов та чинників впливу на формування сільськогосподарського сектора економіки.

**Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій**

Теоретичні та практичні аспекти дослідження особливостей державного регулювання інвестиційних процесів розкрито у працях багатьох науковців, серед яких варто виділити таких: О. С. Папка, Р. А. Клим [6], Н. В. Почерніна [5], С. М. Ткач [7], Д. Ф. Дуков [3], С. П. Ковальчук [4], О. В. Федорчук [8], та ін..

Разом з тим, результати проведених наукових досліджень дали змогу дійти висновку про недостатнє

© Дзюрах Ю. М., 2019.

висвітлення особливостей державного регулювання інвестиційних процесів в сільському господарстві, зокрема факторів впливу інструментів державного регулювання на обсяги інвестування в агросектор України.

Мета

Метою статті є дослідження особливостей державного регулювання інвестиційних процесів в сільському господарстві, впливу факторів державного регулювання на обсяги інвестицій у сільське господарство за показниками видатків державного бюджету на підтримку органів державного регулювання агросектору, обсягів державного бюджету на фінансову допомогу аграріям, обсягів відшкодування ПДВ аграріям при експорті, обсягів державних закупівель у сільськогосподарських підприємств.

Виклад основного матеріалу

Дослідження особливостей державного регулювання інвестицій у сільському господарстві України здійснювалося з використанням інформаційного забезпечення, яке сформоване на основі відкритих статистичних даних Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. Методологічною основою проведення дослідження були методи економіко-статистичного аналізу.

Вихідні критерії, що використані в процесі дослідження особливостей державного регулювання інвестицій у сільському господарстві України, наведено в табл. 1.

Варто відмітити, що питомі показники інвестування у сільськогосподарський сектор мали поступову тенденцію до зростання упродовж 2010-2014 рр. Валові інвестиції у розрахунку на 1-не підприємство сільськогосподарства у 2010 році становили 0,041 млн. дол., а у розрахунку на 1-го громадянина України – 0,045 тис. дол. У 2013 році наведені показники становили 0,060 млн. дол. та 0,066 тис. дол. (рис. 1).

Розрахунок показників питомих інвестицій здійснювався у валютному еквіваленті. З цією метою було знайдено суму між обсягом капітальних інвестицій (переведених у валюту за середньорічним курсом НБУ) та обсягом прямих іноземних інвестицій. При цьому також варто звернути увагу на узагальнену динаміку показника валових інвестицій (капітальних та прямих іноземних інвестицій), виражених у валюті (рис. 2).

Також варто відмітити, що зростання валових інвестицій у сільське господарство склало за період з 2010 по 2013 рік 33,7%, а у 2013-2014 рр. приріст інвестицій склав 2,4% (рис. 2).

У 2014-2015 роках можна було спостерігати скорочення питомих показників інвестування у сільськогосподарський сектор. У 2014 році падіння питомих інвестицій у розрахунку на 1-не підприємство агросектору склало 21,3%, а у 2015 році – 22,2%. Скорочення інвестицій було пов'язане з виведенням капіталу з України у період розгортання економічної кризи. Упродовж 2016-2017 рр. намітилася зворотна тенден-

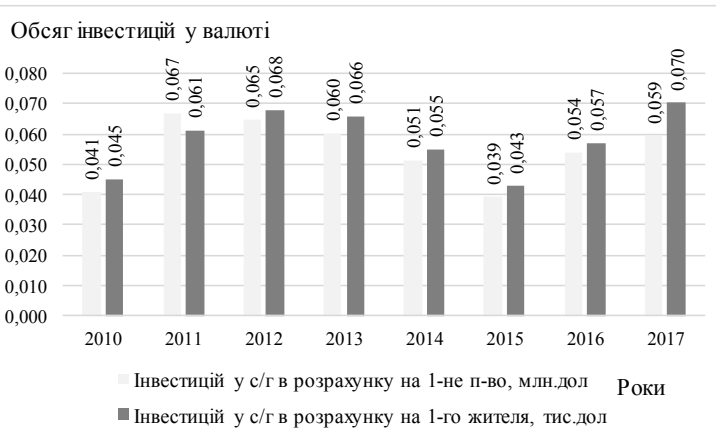
Таблиця 1

Критерії, що використані в процесі дослідження особливостей державного регулювання інвестицій у сільському господарстві України

№	Назва критерію (показника)	Характеристика критерію
1	Кількість сільськогосподарських підприємств	Визначає загальні передумови для інвестування у сільське господарство
2	Інвестиції у сільське господарство в розрахунку на 1-не підприємство, одиницю населення	Визначає рівень привабливості сільського господарства для інвесторів. Є безпосереднім показником, що виражає результати державної інвестиційної політики в сільськогосподарському секторі
3	Частка інвестицій у сільське господарство в загальній структурі обсягів інвестування, ВВП	Є одним з показників державного регулювання інвестиційних процесів в сільському господарстві. Формує загальний рівень інвестиційної привабливості агросектору.
4	Обсяги державної фінансової допомоги сільськогосподарським підприємствам	
5	Відшкодування ПДВ підприємствам сільського господарства при експорті	
6	Державні закупівлі продовольчої сировини у сільськогосподарського сектору	

Обсяги інвестицій сільськогосподарських підприємств у розрахунку на 1-не підприємство та на 1-го жителя України наведено на рис. 1.

Рис. 1. Динаміка обсягу питомих інвестицій у сільському господарстві по відношенню до кількості підприємств та чисельності населення України (2010-2017 рр.)
Джерело: побудовано автором за даними [2]



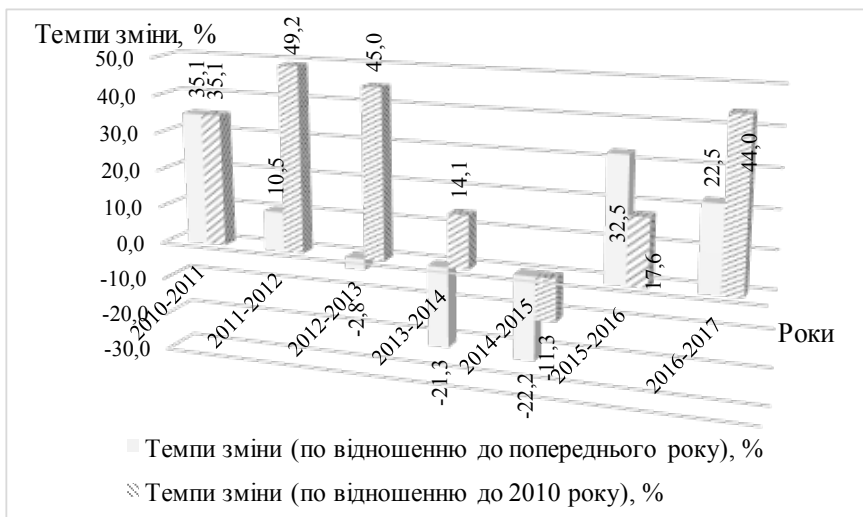


Рис. 2. Динаміка обсягу питомих інвестицій у сільському господарстві по відношенню до кількості підприємств та чисельності населення України (2010-2017 рр.)

Джерело: побудовано автором за даними [2]

ція. За 2014-2015 роки іноземні інвестори вивели з сільськогосподарського сектору України близько 250 млн. дол. інвестицій. Ще близько 253 млн. дол. було виведено вітчизняними компаніями в офшори, про що свідчить динаміка статистичних показників (рис. 1-2).

Інвестиції у сільське господарство впливають на обсяги формування ВВП. При цьому вплив інвестиційного процесу у сільському господарстві може мати певний синергетичний ефект. Адже інвестиції належать до валового накопичення капіталу, що є однією зі складових ВВП. Розглянемо динаміку частки інвестицій у сільському господарстві в складі ВВП та у складі сукупних інвестицій в економіці України (рис. 3).

Характеризуючи динаміку показників частки інвестицій у ВВП та валових інвести-



Рис. 4. Частка інвестицій у сільському господарстві по відношенню до ВВП агросектору (2010-2017 рр.)

Джерело: побудовано автором за даними [2]

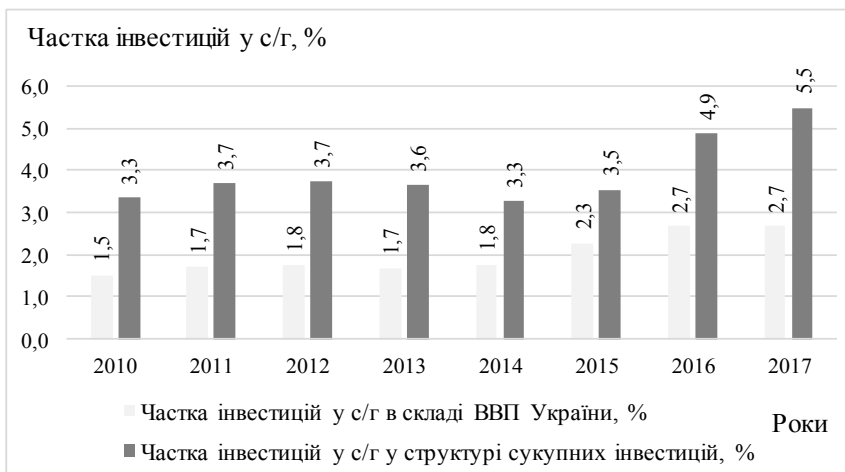


Рис. 3. Частка інвестицій у сільському господарстві по відношенню до ВВП України та валових інвестицій в економіці (2010-2017 рр.)

Джерело: побудовано автором за даними [2]

Як можна бачити з рис. 4, частка інвестицій у ВВП, сформованому в агросекторі, суттєво зросла за період з 2015 по 2017 роки. Наявна тенденція може пояснюватися тим, що після економічної кризи Україна стала в більшій мірі експортувати на світові ринки агросировину, зменшивши частку продукції з високою доданою вартістю. Тому інвестиційна привабливість сільського господарства в нових економічних умовах стала значно вищою, порівняно з іншими секторами економіки. Натомість, багато промислових підприємств скоротили свої обсяги експорту в період з 2014-

го по 2016-й роки, а сільське господарство, навпаки, їх розширило. Наведена ситуація може вважатися позитивною, але за умови, якщо її розглядати з позиції розвитку лише агросектору. Якщо ж поглянути на наведену динаміку через призму ефективності державної економічної політики в цілому, то можна помітити ряд ризиків, які загрожують перетворити Україну на сировинну державу. Динаміку показників співвідношення експорту у промисловому та сільськогосподарському секторах економіки наведено на рис. 5.



Рис. 5. Зміна структури експорту України за 2013-2017 рр., %
Джерело: побудовано автором за даними [1, 2]

Як видно з рис. 5, у 2013 році на сільськогосподарську сировину в структурі експорту припадало 21,3 % в загальних обсягах продажу продукції підприємствами України за кордон, а у 2017 році – 24,5 %. Стосовно промислової продукції з високою доданою вартістю, то можна спостерігати зворотну тенденцію – у 2013 році її експорт складав 33,0 %, а у 2017 році – усього 16,7 %.

Таким чином, роблячи підсумок відносно державного регулювання інвестиційних процесів в сільському господарстві, можна виокремити певні сильні та слабкі їх сторони:

- до сильних сторін можна віднести стимулювання аграріїв до експорту своєї продукції, що сприяє одночасно притоку інвестицій у сільськогосподарську галузь;

- слабкою стороною є відсутність виваженої довгострокової політики промислового розвитку, що перетворює Україну на аграрно-сировинну державу. Дефіцит платіжного балансу перебивається в останні роки (2015-2017 рр.) за рахунок експорту агросировини з низькою доданою вартістю. Водночас така ситуація створює певну наукову проблематику та передумови для удосконалення політики державного регулювання інвестицій в напрямку розвитку агро-виробництв з високою доданою вартістю. Важливу роль у цьому може відіграти формування виробництва замкненого циклу з багатадінними процесами пе-

реробки сировини. Враховуючи те, що на світовому ринку продовольства постійно зростає дефіцит якісної продукції, України має тут всі перспективи стати розвинутою аграрно-промисловою країною за умов стимулювання інвестицій у переробку сільськогосподарської сировини.

Враховуючи вище сказане, важливо проаналізувати рівень зацікавленості іноземних інвесторів до вітчизняної сільськогосподарської галузі. З цією метою проаналізовано показники прямих іноземних інвестицій у сільське господарство у порівнянні з обсягами прямих іноземних інвестицій в економіку України в цілому (табл. 2.).

Прямі іноземні інвестиції у сільське господарство у 2017 році становили 586 млн. дол., що на 12,4 % менше порівняно з показником 2010-го року. За період 2016-2017 рр. прямі іноземні інвестиції у сільське господарство зросли на 16,7 %. У той же час обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку України у 2017 році скоротився порівняно з 2010-м роком на 3,8 %, а порівняно з 2016-м роком – збільшився на 3,8 %. Таким чином, може-

Таблиця 2

Динаміка прямих іноземних інвестицій у сільське господарство у порівнянні з обсягами прямих іноземних інвестицій в економіку України у 2010-2017 рр.

Роки	Прямі іноземні інвестиції в економіку України, млн. дол.			Прямі іноземні інвестиції в сільське господарство, млн. дол.		
	Обсяг, млн. дол.	Темп приросту до 2010 року, %	Темп приросту до попереднього року, %	Обсяг, млн. дол.	Темп приросту до 2010 року, %	Темп приросту до попереднього року, %
2010	38993	-	-	669	-	-
2011	45370	16,4	16,4	720	7,5	7,5
2012	48198	23,6	6,2	725	8,4	0,8
2013	51705	32,6	7,3	718	7,3	-1,0
2014	53704	37,7	3,9	777	16,1	8,2
2015	40725	4,4	-24,2	617	-7,8	-20,6
2016	36155	-7,3	-11,2	502	-25,0	-18,6
2017	37514	-3,8	3,8	586	-12,4	16,7

Джерело: побудовано автором за даними [2]

мо бачити, що темпи динаміки прямих іноземних інвестицій у сільське господарство є більш різкими порівняно з аналогічним показником по економіці в цілому.

Це може свідчити про те, що прямі іноземні інвестиції в агросектор досить еластично реагують на зміну економічної кон'юнктури та політичної ситуації в Україні, а тому сільське господарство в значній мірі потребує економічної стабілізації та виваженої політики державного регулювання.

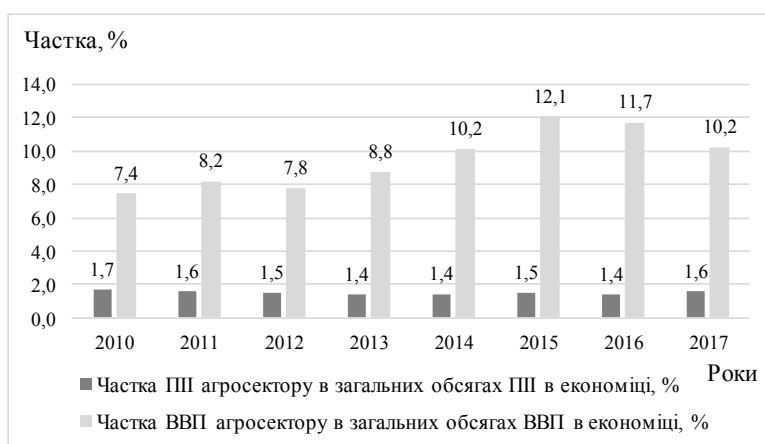


Рис. 6. Порівняльна динаміка частки прямих іноземних інвестицій та ВВП у сільському господарстві за 2010-2017 рр., %
Джерело: побудовано автором за даними [2]

Дані рис.6 дають можливість побачити, що частка прямих іноземних інвестицій у сільське господарство упродовж останніх 8 років була майже незмінною і становила 1,4-1,6 %. Тобто, статистичні дані підтверджують той факт, що іноземний капітал не змінював структуру своїх пріоритетів на користь агросектору – у довгостроковій перспективі сільському господарству України не вдавалося здійснити ривок у залученні іноземного інвестування по відношенню до інших галузей. Порівнюючи частку ВВП агросектору у загальнонаціональному ВВП з показником частки ПІІ агросектору в загальних обсягах іноземного інвестування в Україну, можна дійти висновку про те, що сільськогосподарська галузь не виправдало залишається поза увагою іноземних інвесторів. Так, якщо з 2010 по 2017 роки частка ВВП, виробленого агропідприємствами, у загальнодержавному ВВП зростає з 7,4 % до 10,2 %, то частка залучених іноземних інвестицій особливо не змінювалася. Наведена ситуація свідчить про наявність суттєвих недоліків у політиці державного регулювання структури економіки.

Причиною може також бути відсутність законодавчого поля, яке б могло регулювати ринок землі в Україні, захищати права іноземних інвесторів, гарантувати інвесторам можливість повернення вкладеного капіталу. Державна фінансова підтримка агросектору сама по собі (за відсутності впливу інших факторів) є інструментом державного регулювання, який позитивно впливає на обсяги інвестицій у сільському господарстві.

Висновки

Отже, на підставі отриманих результатів дослідження особливостей державного регулювання інвестицій у сільському господарстві, можна зробити такі висновки:

- скорочення інвестицій було пов'язане з виведенням капіталу з України у період розгортання економічної кризи. Упродовж 2016-2017 рр. намітилася зворотна тенденція, яка може пояснюватися тим, що після економічної кризи Україна стала в більшій мірі експортувати на світові ринки агросировину, зменшивши частку продукції з високою доданою вартістю. Тому інвестиційна привабливість сільського господарства в нових економічних умовах стала значно вищою, порівняно з іншими секторами економіки;

- слабкою стороною державного регулювання інвестицій в сільському господарстві є відсутність виваженої довгострокової політики економічного розвитку, що перетворює Україну на аграрно-сировинну державу. Дефіцит платіжного балансу перебивається в останні роки (2015-2017 рр.) за рахунок експорту агросировини з низькою доданою вартістю. Враховуючи те, що на світовому ринку продовольства постійно зростає дефіцит якісної продукції, Україна має тут всі перспективи стати розвинутою аграрно-промисловою країною за умов стимулювання інвестицій у переробку сільськогосподарської сировини.

Державна політика відшкодування ПДВ та державних закупівель у 2010-2017 роки нівелювала позитивний вплив

державних фінансових допомог. На основі цього можна зробити припущення про недостатню ефективність використання наведених інструментів державного регулювання інвестицій в сільському господарстві. У свою чергу здійснення державних закупівель у аграріїв поряд з використанням інших інструментів державного регулювання інвестицій у сільському господарстві, не має суттєвих позитивних наслідків.

Література.

1. Дані Державної казначейської служби України. URL: www.treasure.gov.ua.
2. Дані Державної служби статистики України URL: www.ukrstat.gov.ua.
3. Дуков Д. Ф. Напрями удосконалення комплексного механізму державного управління інвестиціями в регіональний розвиток. Автореф. дис. ... канд. держ. упр. Одеса, 2017. 21 с.
4. Ковальчук С. П. Організаційно-економічні механізми залучення інвестицій на регіональному рівні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки, 2014. № 5. С. 188–192.
5. Почерніна Н. В. Інституційне забезпечення інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні. зб. наук. праць Таврійського держ. агротехнол. ун-ту. Сер. «Економічні науки». 2013. № 1(3). С. 192–199
6. Папка О. С., Клим Р. А. Засади формування інституційного середовища інвестиційної діяльності в Україні. Наук. вісн. Нац. лісотехн. ун-ту України. Сер. «Економічна». 2015. № 25.7. С. 251–254
7. Ткач С. М. Управління ризиками інвестиційної діяльності в регіоні: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія. Львів: ДУ Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2015. 234 с.
8. Федорчак О. В. Державне управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні в Україні: проблеми та напрями вдосконалення. Актуальні проблеми державного регулювання: зб. наук. праць. 2017. №2. С. 102–107.

Оксана Дуліна

доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.ю.н.

ВНУТРІШНІЙ АУДИТ ЯК ОСНОВА СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ КАНАДИ: АДАПТИВНІ АСПЕКТИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто досвід Канади з розвитку системи внутрішнього контролю, що спирається на широкую практику впровадження внутрішнього аудиту. Проаналізовано основні особливості та підходи до проведення внутрішнього аудиту у Канаді, відображено роль внутрішнього аудиту в успішності здійснення реформ, реалізації програм, проектів та стратегій. Виокремлено місце управління ризиками у проведенні внутрішнього аудиту. Визначено основні адаптивні до вітчизняних умов аспекти.

Ключові слова: система внутрішнього контролю, внутрішній контроль, внутрішній аудит, внутрішній аудит в публічному секторі, управління ризиками.

Oksana Dulina

Associate Professor, Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Juridical Sciences

INTERNAL AUDIT AS THE BASIS OF CANADA'S INTERNAL CONTROL SYSTEM: ADAPTIVE ASPECTS FOR UKRAINE

In the article it is examined Canadian experience in the internal control system development based on the widespread practice of internal audit implementation. It is outlined that the Canadian internal control system has as common with European examples components as different ones. One of the key features of Canada's internal control system is paying much attention for internal audit, specific view of auditor's role, high level of audit providing and the accent on preventive work and risk management.

The main features and approaches of internal audit in Canada are analyzed; the role of internal audit in the success of reforms, implementation of programs, projects and strategies is reflected. To the internal audit jurisdiction in public sector, which is presented with the Government Internal Auditors Council of Canada, were assigned not only traditional accents on processes and control, but also operational and administrative audits and risks evaluation.

The vision of the internal auditor role in public sector is outlined. So, he acts in three roles: as defender, mentor and adviser. The place of risk management in internal audit conducting is set out. It is underlined, that the positive experience of Canada is availability of a number of manuals and recommendations for public administration evaluation.

The main aspects of adaptation to the national conditions are determined. Main among them are wide implementation of internal audits in public sector, but the key role of audit is not in shortcomings detecting and directors, managers and public servants punishment, but in the determination of ways of actual problems solving and in increasing of public programs and projects efficiency. Very important is permanent qualification improvement of auditors and public servants and high level of methodological support. Very actual for Ukraine is paying much attention for risk management, their determining, preventing and leveling out the potential opportunities of their appearance.

Key words: the internal control system, the internal control, the internal audit, the internal audit in public sector, risk management.

Постановка проблеми

У Стратегії реформування державного управління в Україні до 2020 року концептуальною основою перетворень системи публічного управління визначено стандарти належного врядування. Саме ці стандарти слугують нині дороговказом для розвитку систем публічного управління не лише європейських країн, а й ряду інших демократичних країн. Водночас запорукою ефективності такого переходу є впровадження дієвої системи внутрішнього контролю у країні. Все популярнішою у наукових та практичних колах стає теза про необхідність систематичного моніторингу процесу здійснення стратегічних перетворень та оцінювання на ключових етапах проміжних та підсумкових результатів діяльності. В Україні активно розвивається система внутрішнього контролю, про що свідчать ключові положення матеріалу Публічного звіту про діяльність Державної аудиторської служби

за 2018 рік [1], відповідно до якого за результатами проведених ревізій та перевірок (1,6 тисяч) виявлено порушень, що призвели до сумарних втрат, на суму понад 2,2 млрд. грн., з яких уже відшкодовано 674,3 млн. грн., а за результатами державних фінансових аудитів (382) виявлено порушень на суму – 15,9 млрд. грн., а також упереджено втрат через неефективні управлінські дії на суму 463 млн. грн.

Попри позитивну динаміку в діяльності органів публічної влади все ще наявна низка недоліків, які в окремих випадках можна прослідкувати ще з етапів цілепокладання, що виражається у нечіткості сформульованих показників ефективності та результативності стратегій, програм та планів. Зазначене призводить до неефективності діяльності, що обумовлює необхідність подальшої розбудови системи внутрішнього

© Дуліна О. В., 2019.

контролю (далі – СВК) та пошуку кращих практик, впровадження елементів яких могло б позитивно вплинути на зміну наявних реалій.

Однією з країн з наявним значним практичним досвідом ефективного функціонування СВК є Канада, в якій значну роль приділяють розвитку внутрішнього аудиту, а напрацьовані концептуальні підходи до здійснення внутрішнього контролю можуть слугувати орієнтиром для України. Особливої практичної цінності, на наш погляд, досвід Канади набуває у руслі реалізації Проекту експертної підтримки врядування та економічного розвитку (EDGE), що реалізується в рамках Меморандуму про взаєморозуміння та співпрацю між Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Agriteam Canada Consulting Ltd, який було підписано на початку листопада 2017 р. [2]. Зазначений проект є спільним українсько-канадським проектом технічної допомоги, головною метою якого є створення більш ефективної та прозорої системи влади, що відповідає вимогам українських громадян до якісного урядування, та досягнення процвітання через економічний розвиток, а засобом досягнення такої мети є впровадження Results-Based Management (RBM) – управління за результатами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню різних аспектів реформування системи внутрішнього контролю через впровадження елементів зарубіжного досвіду в публічному секторі приділяли увагу такі вчені, як Бровченко С. [3], Губанова Т. [4], Дребот С. [5], Кудрин Г. [6], Сизов А. [7], Табенська Ю. [8]. Варто підкреслити також, що дослідження проблем системи внутрішнього контролю у публічному секторі лежить у полі наукового пошуку дослідників економічних та юридичних наук. Однак виокремленню загальних адаптивних аспектів досвіду Канади увага не приділялася.

Відтак, метою статті є дослідження структури СВК Канади, виокремлення ключових її особливостей та концептуальних підходів та визначення адаптивних для України аспектів.

Виклад основного матеріалу

Впровадження стандартів належного врядування теоретично є досить простим у здійсненні, однак на практиці є досить складним завданням. Причинами цього в державному секторі є [9]:

- необхідність різноманітних професійних навичок та досвіду;
- доступність та своєчасність інформації щодо ризиків та ефективності;
- чіткість усвідомлення ролей та обов'язків, та їх співвідношення із ключовими управлінськими діями, включаючи розмежування між «управлінням процесом» та «спостереженням за процесом»;
- існування складних багаторічних цілей/пріоритетів/ініціатив, реалізація яких повинна забезпечуватися кількома підрозділами/департаментами, які в свою чергу можуть мати суперечливі та іноді змінні (у часовому проміжку) пріоритети.

Враховуючи ці виклики, ефективна система внутрішнього контролю може забезпечити своєчасне та цінне надання консультаційних послуг для підтримки реалізації ключових пріоритетів органами публічного управління.

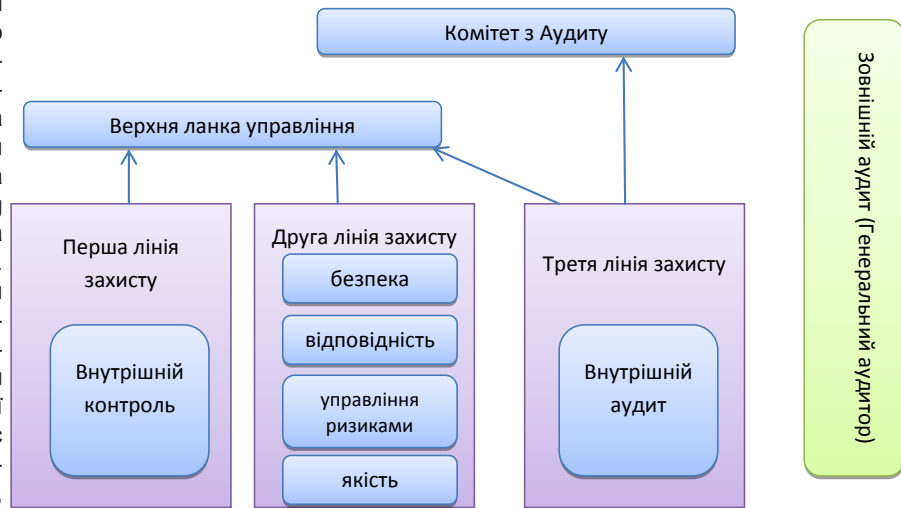


Рис. 1. Канадська модель «трьох ліній захисту» для ефективного управління ризиками та контролю

Система внутрішнього контролю Канади має як спільні з європейськими зразками компоненти, так і відмінні. Однією з ключових особливостей є приділення значної уваги проведенню внутрішнього аудиту, специфічний підхід до ролі аудитора, висока культура проведення аудиту та акцент на превентивній роботі та управлінні ризиками. Яскравою ілюстрацією цього, на наш погляд, є структурна модель «трьох ліній захисту» для ефективного управління ризиками та контролю, що зображена на рисунку 1. Відповідно до цієї моделі роль системи внутрішнього контролю в успішності реалізації реформ, досягненні цілей, пріоритетів стратегій та програм є досить високою. Роль же внутрішнього аудиту – допомога верхній ланці публічних управлінців ефективно реалізовувати свою діяльність – проявляється як сприймається не як спроба покарати винних, а як допомога у вирішенні спільної проблеми.

У Канаді за останні кілька років значно змінилися зміст та роль внутрішнього аудиту в державному секторі. До юрисдикції внутрішнього аудиту в державному секторі, який представлений Урядовою радою внутрішніх аудиторів Канади (the Government Internal Auditors Council of Canada), було віднесено не лише традиційне зосередження на процесах та контролі, а й здійснення операційних та управлінських аудитів а також оцінка ризиків. Внутрішній аудит у Канаді традиційно виконував підтримуючу функцію по відношенню до Комітету з аудиту (аудиторської палати), однак на часі активна інтеграція суб'єктів внутрішнього аудиту до управлінських структур задля забезпечення реалізації ключових пріоритетів. Така інтеграція надає змогу внутрішньому аудиту бути

більш актуальним, своєчасним та відповідним для всіх органів влади.

При цьому роль внутрішнього аудиту розвитку системи публічного управління та реалізації програм та проєктів у публічному секторі полягає у визначенні:

- відповідності рівня кваліфікації спеціалістів покладеним на них управлінським обов'язкам (в тому числі й зовнішніх радників). Предметом внутрішнього аудиту в зазначеному випадку є обстеження умінь та навичок, практичного досвіду та зіставлення їх із необхідними для виконання визначеного завдання задля визначення прогалин у кадровому забезпеченні органів публічної влади;
- чіткості визначення в основних документах ролей та обов'язків основних акторів, включаючи, наприклад, ті, що стосуються розподілу завдань між структурними підрозділами органів влади. Аудиторська підтримка в цій сфері може варіюватися від оцінок й інтерв'ю з ключовими зацікавленими сторонами до підтримки та супроводу розробки переліків основних функціональних обов'язків органу влади (чи його підрозділу) та побудови матриці відповідальності;
- кореляції між собою основних цілей та пріоритетів, визначених у планах та стратегіях, їх чіткість та зрозумілість, відповідність об'єктивним потребам та інтересам. Аудитори можуть оцінити, чи були зацікавлені сторони залучені до розробки та затвердження цих планів/програм/стратегій; чи визначаються ключові етапи та ризики; ступінь регулярності контролю структурними підрозділами за реалізацією пріоритету/стратегії тощо; частоту оновлення для врахування змін зовнішнього середовища та управління ризиками; чи було співвіднесено виконання завдань з належним рівнем персоналу тощо;
- повноту та своєчасність інформаційного забезпечення (включаючи як фінансові, так і нефінансові дані) для відстеження прогресу досягнення цілей задля раннього попередження ключових ризиків. Аудитори можуть оцінювати відповідність цієї інформації з необхідними характеристиками такої інформації для здійснення своєчасних коригуючих дій;
- можливість «навчання на помилках» задля усунення повторного прояву наявних проблем. Аудиторами може бути здійснено супровід таких навчань, що допомагає забезпечити незалежний, а іноді і більш прозорий діалог. Ефективне управління вимагає культури, де ключові зацікавлені сторони можуть вести відкриті дискусії щодо ризиків і навіть невдач. Впровадження внутрішнього аудиту в різні види управлінської діяльності як консультування може допомогти забезпечити проведення цих відкритих обговорень.

Окрім традиційної контрольної функції у Канаді провідну роль у функціонуванні внутрішнього аудиту відіграє управління ризиками. Важливо зазначити, що у органах публічного управління (далі – ОПУ) управління ризиками є першочерговою задачею при досягненні цілей, другим етапом є моніторинг досягнення цілей та відслідковування змін у зовнішньому середовищі з прогнозуванням можливих ризиків, що формує ефективну систему управління ризиками.

Внутрішній аудит може відігравати певну роль у періодичному оцінюванні або моніторингу функції управління ризиками задля забезпечення ефективного управління ризиками, наявності обізнаності щодо політики та процедур ризиків, і, міцної культури для звітування про ризики та проблеми. Водночас внутрішній аудит у Канаді досить чітко відмежовано від управління ризиками за зразком приватного сектору (хоча багато елементів все ж використовуються в адаптованому до особливостей публічного сектору вигляді). Так, внутрішній аудит, що направлений на управління ризиками, враховує розуміння корпоративних ризиків, з якими стикається організація, що надає змогу в рамках внутрішнього аудиту оцінити, як можна підтримувати організацію у досягненні її цілей.

В межах проведення внутрішнього аудиту в канадській практиці також розглядається розподіл відповідальності за управління ризиками між відділами і підрозділами. Ключовим моментом тут є забезпечення того, щоб співробітники всієї організації були обізнані про те, як слід контролювати, оцінювати та нівелювати ризики, і забезпечити, щоб відповідні дії були вжиті, де це необхідно, на їхньому рівні в організації. Відповідно до даного напрямку у Канаді в рамках внутрішнього аудиту або за його результатами може бути проведено широкий спектр навчань та тренінгової підготовки щодо управління ризиками.

Нині в Канаді у державному секторі активно здійснюються організаційні зміни шляхом реалізації масштабних проєктів, включаючи великі капітальні та ІТ-проєкти. Швидкість технологічних змін і старіння державної інфраструктури викликають безпрецедентні вимоги до раціонального використання ресурсів. З цим виникає підвищений ризик щодо перевищення витрат або затримок – часто і те й інше. При цьому роль внутрішнього аудиту в Канаді також є досить значною та полягає у забезпеченні ефективності управління та контролю ризиків. Незважаючи на те, що внутрішні аудитори можуть не бути фахівцями в конкретному проєкті, вони беруть участь задля проведення оцінки ризиків. Відтак, внутрішній аудит має неоціненне значення для забезпечення ефективного управління ризиками та має значний вплив на досягнення позитивного результату ОПУ. Визначені вище аспекти щодо ролі внутрішнього аудиту в забезпеченні реформ та реалізації стратегій також поширюються і на реалізацію проєктів.

Внутрішні аудитори у Канаді мають багато ресурсів, щоб підвищувати власну кваліфікацію та забезпечувати ефективний супровід органів публічного управління, зокрема за рахунок активної співпраці із Інститутом внутрішніх аудиторів Північної Америки та проєктами GIACC (Глобального Інфраструктурного антикорупційного центру).

Дещо незвичними у Канадському досвіді є і бачення ролі внутрішнього аудитора у публічному секторі. Так, він виступає у трьох ролях: захисника, наставника та радника [10].

Таблиця 1.

Ролі внутрішнього аудитора у Канаді

Роль	Функція	Цінність
Захисна	нагляд	комфорт
Освітня	розуміння	знання
Дорадча	передбачливість	вирішення

Для розкриття функції захисника важливим акцентом є об'єктивність даних, що отримують за результатами внутрішнього аудиту керівники відповідних органів, а також рівень довіри до органів влади, який зростає за рахунок об'єктивності, прозорості та доступності інформації щодо реалізації державних програм/проектів/стратегій. У ролі наставника аудитор виступає, оскільки має змогу відповідно надавати інформацію та проводити навчання щодо управління ризиками та упередження повторення раніше виявлених недоліків. У ролі радника – надає консультації, прогнози щодо шляхів вирішення проблем та пропонує оптимальні рішення назрілих проблем.

Позитивним напрацюванням Канади є наявність низки посібників для оцінки публічного управління, наприклад, розроблені Центром передового досвіду в управлінні та Управлінням дипломованих професійних бухгалтерів Канади [11]. Такі рекомендації стосуються управління на різних рівнях організації, включаючи найвищі рівні, відділи, конкретні проекти або конкретні ініціативи. Належне врядування та дієва система внутрішнього контролю надають змогу забезпечити нагляд за досягненням цілей, відслідковування шляху до їх досягнення, визначення того, чи буде стратегічне завдання реалізоване вчасно, у межах бюджету та специфікації.

Також важливим аспектом є наявність значної кількості методичних рекомендацій, розроблених Офісом Головного аудитора, що слугують базисом для проведення внутрішніх аудитів, та наявні у вільному доступі для можливостей їх використання в процесі діяльності органами публічної влади, серед яких [12]:

- Керівництво корпораціям Корони для спеціальної експертизи – листопад 2017 року
- Керівництво аудитора щодо процесу аудиту ефективності – листопад 2018 року
- Керівництво аудитора щодо процесу аудиту ефективності на територіях – листопад 2018 року
- Дослідження публічних витрат – огляд оцінок: посібник для парламентарів – листопад 2015 року
- Посібник з навколишнього середовища та сталого розвитку – інтеграція міркувань з екологічного та сталого розвитку для використання в роботі – листопад 2017 року.

Система внутрішнього контролю органічно доповнена суб'єктами зовнішнього аудиту, до яких варто віднести Генерального аудитора Канади, який є службовцем Парламенту, призначеним на непродовжуваний 10-річний термін за рішенням Палати громад та Сенату. Його обов'язки включають: проведення аудиторської діяльності федеральних та територіальних органів влади; надання Парламенту та законодавчим зборам незалежної інформації, гарантій та консультацій щодо управління державними фондами [13].

Офіс Генерального аудитора Канади (ОГА) налічує приблизно 575 осіб, які працюють у головному офісі в Оттаві та 4 регіональних офісах у Ванкувері, Едмонтоні, Монреалі та Галіфаксі. Їх основне завдання – проведення незалежних аудиторських перевірок та досліджень, які надають об'єктивну інформацію, поради та гарантії Парламенту, територіальним законодавчим органам, колегіям корпорацій, уряду та канадцям.

Офіс Генерального аудитора Канади опирається на законодавчу базу: Закон «Про Генерального аудитора», Акт про фінансове адміністрування [14] та ряд інших актів. Починаючи з 1995 року, в результаті внесення змін до Закону «Про Генерального Аудитора» [15], ОГА має спеціальний мандат, що стосується довкілля та сталого розвитку. Цей мандат здійснюється Уповноваженим з навколишнього середовища та сталого розвитку (CESD) від імені Генерального аудитора.

Аудитори організовані в команди, які призначаються для аудиту окремих департаментів, агентств, а також аудиту трьох територій Канади. Їх підтримують у своїй роботі фахівці в галузі права, професійної практики, міжнародних відносин, інформаційних технологій, управління знаннями, людських ресурсів, зв'язку, фінансового менеджменту та парламентських зв'язків.

Офіс Генерального аудитора Канади відповідає за підготовку супровідних фінансових звітів за рік, що закінчився, та за всю інформацію, що міститься в цих звітах.

ОГА несе відповідальність за цілісність та об'єктивність інформації в цих фінансових звітах. Керівництво також несе відповідальність за підтримку ефективної системи внутрішнього контролю за фінансовою звітністю, яка покликана забезпечити достатню впевненість у надійності фінансової інформації; що активи захищені; а також, що операції належним чином затверджені та зареєстровані відповідно до Акту про фінансове адміністрування та інших застосованих законодавчих актів, положень, повноважень і політик.

Ефективність та адекватність системи внутрішнього контролю ОГА розглядаються через роботу персоналу внутрішнього аудиту, який проводить періодичні перевірки різних напрямків діяльності Офісу. Також співробітники фінансових служб щорічно здійснюють внутрішній контроль за фінансовою звітністю. В якості основи для рекомендації затвердження фінансових звітів Генеральному аудитору Комітет з аудиту розглядає механізми управління внутрішнього контролю та облікову політику, що застосовується Офісом для цілей фінансової звітності. Комітет з питань аудиту також проводить зустрічі з внутрішніми та зовнішніми аудиторами Офісу для розгляду результатів їхньої роботи.

У системі внутрішнього контролю в частині проведення внутрішнього аудиту Канади наявні й інші актори (Див. Табл.2).

Таблиця 2

Специфічні суб'єкти внутрішнього аудиту Канади

Сфера діяльності	Суб'єкт здійснення контролю
Аудит провінційних або муніципальних організацій або програм	генеральні аудитори провінцій та муніципалітетів
Аудити щодо рад корінних народів та груп рад корінних народів	Справи щодо корінних народів та відносини з Північчю Канади (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada [16])

Висновки

Підсумовуючи висвітлений досвід Канади, доцільно буде виокремити адаптивні для України аспекти. Так, по-перше, яскравою особливістю канадського досвіду є широке впровадження внутрішніх аудитів у публічному секторі, однак, ключова роль аудиту – не у виявленні недоліків та покаранні керівників та співробітників ОПВ, а у виокремленні шляхів вирішення назрілих проблем та у підвищенні ефективності реалізації наявних проектів та програм. По суті, мова йде про переосмислення ролі внутрішнього аудитора, усвідомлення необхідності та практичної користі його діяльності та про можливість ініціювання проведення таких аудитів керівництвом ОПВ за необхідності допомоги при реалізації програм, стратегій та у поточній діяльності. Вітчизняна практика, на противагу канадському досвіду, свідчить про неготовність до конструктивного використання внутрішнього аудиту, тому зазначений аспект є вагомим для розвитку системи внутрішнього контролю в Україні.

По-друге, важливим є постійне підвищення кваліфікації аудиторів та управлінців та значний методологічний супровід. Як було зазначено вище, відповідними структурами напрацьовано низку методичних рекомендацій для проведення внутрішнього аудиту, варто підкреслити також і те, що ці напрацювання знаходяться у відкритому доступі, що надає змогу вільно ними користуватися не лише професійним аудиторам, а й публічним службовцям. В канадському досвіді важливу роль у підвищенні кваліфікації та науковому супроводі відіграє Інститут внутрішніх аудиторів Північної Америки та співпраця з міжнародними організаціями, а відслідковування ефективності функціонування Офісу Головного аудитора відбувається шляхом проведення систематичних внутрішніх аудитів та постійної роботи над самовдосконаленням. Разом з тим, у рамках внутрішнього аудиту основу складає навчання та супровід органів публічної влади. По суті, ключовою роллю є пошук шляхів усунення негативних наслідків діяльності та запобігання їх повторенню, що реалізується через інформування та навчання співробітників відповідних ОПВ.

По-третє, надзвичайно актуальним видається акцентування максимальної уваги на управлінні ризиками, спробах їх визначення, попередження та нівелювання потенційних можливостей їх прояву. надзвичайно актуальним видається акцентування максимальної уваги на управлінні ризиками, спробах їх визначення, попередження та нівелювання потенційних можливостей їх прояву. На часі, в практичній діяльності попри наявність розробленої низки наукових підходів управління ризиками здійснюється досить рідко, що призводить до зниження ефективності та результативності реалізації програм, стратегій та ускладнює процес здійснення реформ.

Відтак, вважаємо, що окреслені положення канадського досвіду є актуальними для України, при цьому не потребують значних ресурсних затрат, адже мова йде про переосмислення культури поведінки, методичний супровід та опору на наукові засади. Подальший пошук кращих практик функціонування системи внутрішнього контролю, шляхів адаптації його до наявних реалій та напрацювання практичних рекомендацій на основі аналізу вітчизняного законодавства та діяльно-

сті суб'єктів СВК є предметом наших подальших наукових розвідок.

Література.

1. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби за 2018 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=146550>.
2. Канада допоможе впровадити світові стандарти стратегічного планування в українському Уряді. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250514982&cat_id=244276429.
3. Бровченко С. Португальський досвід державного фінансового контролю. Фінансовий контроль. 2013. № 2. С. 54-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Finkontr_2013_2_17.
4. Губанова, Т. Здійснення державного фінансового контролю в зарубіжних країнах. Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. пр. / Чернівецький університет. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2012. Вип. 636: Правознавство. С. 99-104.
5. Дребот С. Європейський вектор у сфері побудови системи державного фінансового контролю. Фінансовий контроль. Фінансовий контроль. 2015. №2 (109). С. 42–47.
6. Кудрин Г. Українсько-Голандська співпраця з питань впровадження внутрішнього контролю. Фінансовий контроль. 2015. №7 (114). С. 24–28.
7. Сизов А. Досвід Королівства Нідерланди з впровадження внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в Збройних силах України. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2016/12.pdf.
8. Табенська Ю. Реалізація європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю в системі державного управління. Університетські наукові записки, №2, с.392-397. URL: <https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&hl=uk&cites=621180367677372454>.
9. Internal Audit's Role in Supporting Good Governance in the Public Sector. URL: <https://canadiangovernmentexecutive.ca/internal-audits-role-in-supporting-good-governance-in-the-public-sector>.
10. Unlocking the Power of Internal Audit in the Public Sector By Carmen Abela, CIA, CCSA, MPA and James R. Mitchell, 2014. URL: https://chapters.theiia.org/IIA%20Canada/News/Documents/UNLOCKINGTHEPOWER_RR_V7.FINAL.pdf.
11. Internal control Discover a wealth of education, information and resources related to internal control. URL: <https://www.cpacanada.ca/en/business-and-accounting-resources/audit-and-assurance/internal-control?page=0>.
12. Functional Audit Guidance and Tools. URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_39398.html.
13. The Auditor General of Canada. URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html.
14. The Financial Administration Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-11>.
15. The Auditor General Act. URL: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/03002_01.
16. Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs.html>.

Зіновій Коваль

доцент кафедри державознавства і права

ОРІДУ НАДУ при Президентів України, к. держ. упр.

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ

Публікація присвячена малодослідженим підходам до визначення критеріїв оцінки інформаційно-психологічної стійкості країни/держави. Розглянуто деякі підходи до можливого набору критеріїв оцінки такого складного та багатогранного феномену, як інформаційно-психологічна стійкість.

Ключові слова: критерії оцінки інформаційно-психологічної стійкості, соціологічні дослідження, експерименти, спостереження, експертні оцінки, анкетування, інтерв'ю.

Zinoviy Koval

Associate Professor of State Studies and Law Department of the

ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

APPROACHES TO THE INFORMATION-PSYCHOLOGICAL DURABILITY OF UKRAINE STABILITY CRITERIA EVALUATION

The publication is devoted to little studied approaches to the definition of criteria for assessing the information-psychological resilience of a country / state. Some approaches to the possible set of criteria for evaluating such a complex and multifaceted phenomenon as informational and psychological stability are considered.

Formulation of the problem in general:

The phenomena of psycho-historical operations and wars are poorly investigated, although they serve as a means of managing the past and present. Mechanisms of legal counteraction to psycho-historical operations, which are currently used by the Ukrainian state, are still incomplete and late in time.

Analysis of recent research and publications:

This problem is partly devoted to the publication of Ukrainian scientists and publicists academic Gorbun V., E. Golovaha, O. Popov, I. Bekeshkina, O. Gorbunova, A. Golub, O. Medvedev, M. Snitsarenko, Y. Sarichev, A. Tkachenko, O. Mutuziyana, A. Ratne, Tshaban A. and foreign James Fallon, Mario Grondon, Lawrence Harris.

Bold unsolved aspects of the problem:

The only approaches to a thorough study of the phenomenon of information-psychological stability of the country / state have not yet been elaborated, the criteria for evaluations are not defined. The very category of information and psychological stability has not been studied.

The purpose of the article:

The purpose of this publication is to outline the conceptual approaches to determining the criteria for assessing the information-psychological stability of the country / state.

Key words: criteria for evaluating information and psychological persistence, sociological research, experiments, observations, expert assessments, questionnaires, interviews.

Мета

Метою даної публікації є окреслення концептуальних підходів до визначення критеріїв оцінки інформаційно-психологічної стійкості країни/держави.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Єдині підходи до ґрунтовного вивчення явища інформаційно-психологічної стійкості країни/держави все ще не напрацьовані, критерії оцінок не визначені. Сама категорія інформаційно-психологічної стійкості малодосліджена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Даній проблематиці частково присвячено публікації українських вчених та публіцистів академіка В. Горбуліна, професора Є. Головахи, О. Попова, І. Бекешкіної, О. Горбунової, А. Голуба, О. Медведєва, М. Сніцаренко, Ю. Саричева, А. Ткаченко,

О. Мутузьяника, А. Ратнера, О. Чабана та закордонних Джеймс Феллона, Маріо Грондона, Лоуренса Харріса.

Постановка проблеми

Тема критеріїв оцінки інформаційно-психологічної стійкості країни/держави не пропрацьована і малодосліджена, хоча критично важлива для національної безпеки, особливо в умовах, коли проти України ведеться неоголошена гібридна війна.

Виклад основного матеріалу

Результати інформаційно-психологічного впливу, як правило, проявляються опосередковано, часом неявно, тому особливе значення набуває контроль та неперервне наукове забезпечення, функціонування системи управління таким впливом. Так, академік В. Горбулін вказує на те, що ми, українці, були психологічно не готові до нав'язаної нам неоголошеної гібрид-

© Коваль З. В., 2019.

ної війни. Цьому сприяла наша надмірна пасивність, балансування між векторами розвитку, уникнення відповідальних і радикальних управлінських рішень, внутрішня слабкість і незрілість нашої державності. Невміння правильно себе оцінити може зашкодити у майбутньому [8].

Розглядаючи певну стійкість успіхів будь-якої гібридної війни, в якій інформаційно-психологічний вплив відіграє одну із основних ролей, доречно зауважити на одну, поки що до кінця не усвідомлену, закономірність інформаційного століття, коли держави або союзи держав утворюються та розширюються спочатку інформаційно, потім психологічно і тільки потім – територіально. Усі психологічні операції проводяться інформаційним шляхом. Інформація впливає на свідомість, емоційний стан людини, здатна змінювати її цінності, моральні якості. Від інформаційно-психологічної стійкості та активності залежить майбутнє соціуму, народу, їх місце під сонцем.

Критерієм оцінки стану інформаційно-психологічної стійкості України можуть виступати неупереджені соціологічні дослідження у вигляді експериментів, спостережень, аналізу документів, експертних оцінок, соціометрій, опитування експертів, інтерв'ю тощо.

Так, соціологічне дослідження проведене групою «Рейтинг» 3–10 серпня у 2018 році у всіх регіонах України засвідчило, що патріотами своєї держави вважають себе 82 % громадян України і лише 13 % мають протилежну думку. За період дослідження зафіксовано найбільшу кількість тих, хто підтримує би проголошення незалежності України, якби перед ними постав би такий вибір, – майже 80 % (у 2012 році таких було 62%) [1].

Тобто, ми бачимо, що Україна відбулася як незалежна держава, що сходить з російської орбіти впливу, вважає соціолог, директор фонду Демократичні ініціативи Ірина Бекешкіна. Зараз йде процес формування нації, який супроводжується зростанням загальнонаціональної ідентичності, гордості за своє українське громадянство, підтримки незалежності. В умовах війни різко активізувалось громадянське суспільство, що проявило себе спалахом волонтерського руху, яке успішно перейняло, на час державної управлінської кризи, на себе частину функцій державних інституцій. Саме тому армія, громадянське суспільство і церква мають в Україні найвищий рейтинг довіри. Україна також зробила свій геополітичний вибір – європейська асоціація зі вступом до НАТО [3].

Більш точним критерієм оцінки стану інформаційно-психологічної стійкості України може й повинен стати всеукраїнський перепис населення, який ООН рекомендує проводити кожних 5–10 років. Перепис населення в певному сенсі «сигналізує» про стан розвитку суспільства в певний момент часу і сприяє зменшенню кількості різноманітних теорій. Україна свій останній перепис проводила 17 років тому [6].

Автор вважає, що з метою визначення інформаційно-психологічної стійкості населення України питання, що мають до цієї теми відношення могли б стояти в переліку листа-опитування у ході перепису. Так, цікаво було б знати, чи дійсно саме з телевізору українці отримують інформацію, і як вони їй довіряють у порівнянні з Інтернетом? Як впливають на самопочуття пересічних українців ЗМІ? Чи згодні пересічні українці з тим висновком, що чисельність населення залежить

не так від економічної складової, як від місцевих традицій, соціальних чинників, здорового способу життя і харчування?

Доречним вбачається підхід, відповідно до якого інформаційно-психологічну стійкість нації треба вимірювати у визначеній точці та у визначений час. Адже за твердженням Ортеги-і-Гассета у «Повстанні мас» – «Нація ніколи не готова. Нація завжди або формується, або розкладається. Третього не дано» [13]. Отже, нація завжди перебуває у постійному русі, у режимі змін – як позитивному, так і негативному.

Інформаційно-психологічну стійкість доцільно міряти і через виконання норм права національного законодавства, що мають відношення до цієї сфери. Для прикладу, Закон України №2354-УІІІ від 20 березня 2018 року «Про стратегічну екологічну оцінку» регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення [10].

Також варто звернути увагу й на такий критерій, як відношення того чи іншого народу до свого здоров'я. Так, українці розуміють здоров'я як відсутність хвороб, а данці – як запас міцності, опірності, тому себе й своїх дітей вони не кутають в холодну пору року. Нагадаємо, що при цьому данці вважають себе найщасливішими у світі. 78 % данців довіряє своєму оточенню. Це світовий рекорд. У більшості країн цей показник не перевищує 25 %. Отже, доречно прийняти за важливу складову критерію інформаційно-психологічної стійкості й данський досвід розуміння свого здоров'я як запасу міцності, опірності [4].

Не зайвим буде нагадати, що екологія має свій інформаційно-психологічний вплив з різним знаком. Отже, оцінюючи екологію, ми оцінюємо і ступінь її стійкого впливу на психіку людини, на суспільство і державу. Таким чином, якщо для виміру інформаційно-психологічної стійкості залучити всю національну оціночну нормативно-правову базу в частині, що відноситься до екології, то ми отримаємо доволі точний результат заміру у визначеній сфері на даний час.

У цьому напрямку доречним вбачається й систематичний аналіз реалізації вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля», Постанови Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 року № 461 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. №1045 «Про затвердження Порядку проведення щорічного оцінювання фізичної підготовленості населення України» та Постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1043 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від впровадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій» та інших [15; 16; 17].

В будь-якій державі завжди повстає питання заміру психологічної стійкості її збройних сил. Українські науковці під керівництвом доктора технічних наук М. П. Сніцаренко із центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського дійшли висновку, що невід'ємною ланкою системи протидії інформаційно-психологічно-

му впливу на особовий склад військ (сил), яка повинна діяти за кібернетичним принципом, має бути підсистема моніторингу інформаційного простору для виявлення та оцінювання рівня такого впливу, що функціонуватиме на основі відповідної методичної бази. Основним методологічним принципом функціонування підсистеми такого моніторингу має бути принцип застосування кількісної міри для виявлення та оцінювання рівня такого впливу, що забезпечують стеження за його динамікою та реалізація випереджувальної стратегії в кібернетичній моделі протидії [19].

Інформаційно-психологічна стійкість залежить і від стану національного інформаційного законодавства. Українське інформаційне законодавство недосконале й застаріле, воно не врегульовує у правовому полі такі поняття як «гібридна війна», «інформаційна війна», «фейк» та не дає можливості адекватно оцінити як ступінь інформаційно-психологічних загроз так і стійкість держави і суспільства. Україні потрібно мати не тільки якісне сучасне інформаційне законодавство, а й якісні інституції, які забезпечують його виконання. Нині, на думку члена Комітету з питань свободи слова та інформаційної політики Григорія Шверка, наявних у Нацради технічних і програмних можливостей для моніторингу контенту телебачення і радіомовлення недостатньо. Утім, питання моніторингу Нацрадою теле- та радіокомпаній – це лише частина великого питання, інший потужний інструмент – це Інтернет, який також потрібно регулювати, адже він впливає на суспільство. Антидержавна діяльність в інформаційному просторі – це виклик для усіх фахівців, особливо у часи гібридної війни. Час ставить завдання: правильно і ефективно орієнтуватись в тому, що відбувається щодня, щосекунди в національному інформаційному просторі [7].

Американський економіст Лоуренс Харрісон на початку 90-х років у своїй книзі «Відсталість – як стан розуму: випадок Латинської Америки» стверджує, що ключем до розуміння проблем країн, що розвиваються є не економічні теорії, а аналіз культурних особливостей суспільства [12].

Однодумець Харрісона з Буенос-Айреса, професор Маріано Грондон у своїй книзі «Культурні умови економічного розвитку» вивів ряд особливостей культури, (менталітету) та визначив наступні критерії які сприяють або перешкоджають економічному росту країни. Його критерії, що сприяють успішності:

- релігія повинна вітати сумлінну працю та успішність у житті;
- суспільна етика повинна дотримуватись жорсткості, а її норми повинні бути реалістичні та такі, що виконуються;
- добродійству доречно проявлятися у добре зробленій роботі, пунктуальності, охайності, чемності;
- багатство повинно бути результатом ініціативи і працелюбства;
- бути бідним непристойно, а багатство народу приростає його працею і під приємністю;
- до праці слід відноситись як до морального обов'язку, форми самовиразу, самореалізації, а життя сприймати через працю;
- бережливість вважається джерелом інвестицій і вітається;
- конкуренція сприймається як стимул до творчості та розвитку;

- людина повинна вірити у здатність змінити свою долю, бути зосередженою на своєму майбутньому, ретельно його планувати, бути здатним на жертву сьогоденним заради майбутнього;
- до знань слід відноситись як до об'єктивної істини, що опираються на факти, а не на авторитети;
- різницю у поглядах інших людей слід сприймати як необхідність для розвитку та пошуку істини;
- освіта необхідна для розвитку творчого підходу, незалежності;
- метою підприємництва повинні бути інвестиції та творчість, а не тільки отримання ренти;
- на підставі особистих успіхів та достоїнств повинен розвиватись кар'єрний ріст;
- у відношенні до права в успішних народів превалює верховенство права, законослухняність, нетерпимість до корупції;
- ідентифікувати себе слід із суспільством у цілому, а не з вузьким колом «своїх»;
- рівень соціальної довіри повинен бути високим, з великим бажанням до участі у суспільних справах;
- культивувати помірний індивідуалізм, особисту відповідальність;
- влада у стійкому та успішному суспільстві, як правило, децентралізована, із стримуваннями й противагами, консенсусна;
- мета еліти – реалізація своєї відповідальності перед суспільством;
- до виховання дітей успішні суспільства відносяться відповідально, а кількість дітей визначається здатністю їх виростити та дати освіту [2; 18].

Таким чином, критерії М. Грондона – це критерії не тільки успішного, а й психологічно стійкого суспільства, які доречно використовувати в якості критеріїв оцінки інформаційно-психологічної стійкості країни/держави. Але М. Грондон не розглянув досконало інформаційну складову стійкого успіху в епоху інформаційного суспільства.

Психіатр, нейробіолог, професор Каліфорнійського університету Джеймс Феллон вважає, що в українській нації багато тих, хто генетично опірний до тиранії. Його дослідження останніх років показують, що більшість жителів Західної Європи походить від тих, хто три-сім тисяч років тому вийшов із теренів сучасної України. Це пояснює більшу генетичну близькість українців з європейцями. Для змін на генетичному рівні потрібен потужний вплив зовнішнього середовища протягом щонайменше трьох поколінь. Із кожним новим поколінням зв'язки з травматичним минулим і його шкідливий вплив будуть все менші, адже час лікує навіть гени [9].

Успішне інтегрування України в ЄС залежить як від готовності системи органів публічної влади до ефективних дій у вимірі сучасних тенденцій розвитку суспільства, так і від тенденцій його сталого розвитку. Державно-управлінські реформи спрямовані на належає оновлення ефективності (економічності, результативності) цієї системи загалом шляхом масштабного впровадження відповідних нововведень. Досягнення ефекту від їх впровадження та застосування, на жаль, не завжди є вдалим унаслідок впливу широкого кола негативних чинників, вперш за все інформаційно-психологічних. Найбільш ефективний спосіб реалізації стійких реформ заснований на стратегічному управ-

лінні процесами здійснення та забезпечення інноваційної діяльності системи органів публічної влади як відкритої системи. Професор, доктор наук державного управління С. А. Попов пропонує свою технологію верифікації наукових результатів, за авторською (комплексною) методикою, з використанням якої ним отримано загальну (шляхом опитування і фокус-групового інтерв'ю) і більш поглиблену (інтерв'ю з компетентним експертом) оцінку їх достовірності [14].

Заступник директора Інституту соціології НАН України, член-кореспондент НАН професор Є. Головаха на підставі показника інтегрального індексу соціального самопочуття, що має абсолютні значення від 20 до 60-ти одиниць, наголошує на тому, що за всі роки спостереження, цей показник у 2018 році вперше досяг позначки 40,7, перетнувши умовний нуль. Це незначний позитив, але хоча б психологічно перейдена нульова межа. Цей показник характерний тим, що в ньому закладено опитування за одинадцятьма сферами життя. Наприклад, реєструються відповіді на питання, чи вистачає опитуваному рішучості та впевненості у своїх силах, щоб вистояти в такий для всіх скрутний час. Також застосовується індекс аномічної деморалізації (індекс деморалізації). Це тест на те, як людина бачить порядок. За п'ять років гібридної війни проти України цей показник деморалізації знизився на один бал, а це статистично дуже значущо, за оцінками Є. Головахи, адже ставлення до моральних норм у суспільстві покращилось. За твердженнями Є. Головахи, у порівнянні з 2002 роком, українці в середньому вирісли на 2,5 см, з 168 до 170,5 см. Також ми, в порівнянні з 2012 роком, стали менше курити. Тобто, маємо початок процесу зміцнення фізичної та психологічної стійкості пересічного українця [5].

З метою посилення процесів інформаційно-психологічної стійкості українців та їх держави дослідникам вбачається доречним запровадження світоглядів консерватизму та економічного націоналізму як найбільш ефективних. Методики визначення їх стійкості у світі вже напрацьовані, вони дають оперативну інформацію суспільству і державі про стан справ, в тому числі про морально-психологічну й інформаційно-психологічну стійкість суспільства й держави.

Так, консерватизм передбачає ставлення до життя як найбільш цінності з прагненням зберегти його стабільність, спадковість і порядок; повагу до авторитетів, «сильних» постатей української історії; визнання суспільства як органічної цілості, яка управляється і регулюється державою; соціальну справедливість як регулюючу функцію соціальної держави; утвердження вічного, а не заперечення нового, спонукання до дії; захист права, де консерватор завжди в центрі, а не справа, чи з ліва; надпартійність, як політична ідеологія консерватизму завжди допомагає знаходити свій прояв у діяльності всяких партій [11].

Економічний націоналізм також критично важливий для стійкого розвитку України, адже він передбачає перманентне зростання національної економіки шляхом стимулювання власного виробництва, захисту вітчизняного виробника через протекціоналізм, сприяння в державних дотаціях і доступних кредитах. Це перехід від сировинної до високотехнологічної економіки п'ятого й шостого рівня розвитку. Економічний націоналізм – це ставка на постіндустріальну країну

з розвиненим аграрним сектором, а не на навіязувану нам модель бідної аграрної країни; товарний експорт і розвиток власного виробника; державне управління економічним розвитком; визначення пріоритетних для країни, а не олігархів, галузей економіки; стратегія на виробництво товарів з доданою вартістю; політика закупок у тих компаній, хто взаємодіє з Україною і виступає її інвестором. Економічний націоналізм – це стратегія побудови стійкої й багатой країни середнього класу без олігархату.

Доктор медичних наук, професор психіатр та психотерапевт Олег Чабан звертає особливу увагу на стреси, депресії, емоційні виснаження, що можуть мати масовий характер та роль у цих негативних процесах інформаційних потоків, особливо телевізійних. В результаті таких інформаційно-психологічних перевантажень мозок людини перестає адекватно диференціювати інформацію, яка накопичується і наступають депресивні розлади. Їх вал у суспільстві підриває його інформаційно-психологічну стійкість. Також професор Чабан вважає, що чим більше у людини засобів комунікації, то глибше почуття самотності, що погіршення психологічного стану – це і вікова проблема, а тому спілкування між різними віковими групами позитивно впливає на емоційний стан людини. Більшість досліджень доводять, що матеріальне задоволення не корелюється з поняттям щастя. Поняття щастя не матеріальне, але матеріальність може його кристалізувати, підтвердити, дати варіант бути більш щасливим. Отже, знаючи статистику кількісних та якісних характеристик масових депресивних розладів, їх причини, можна сформулювати приблизну картину про загальну інформаційно-психологічну стійкість суспільства у даний момент [20].

Один із основних рецептів як не впасти в депресивні розлади полягає в унормуванні свого власного та суспільного життя: чіткому режимі сну та відпочинку, здоровому харчуванні, рухливому способі життя, інформаційній гігієні, що знижує рівень гормонів (кортизону, адреналіну), що спричиняють будь-яке надмірне хвилювання. Дуже важливим є вміння перемикається на інші види діяльності з метою відпочинку. Все це формує можливості успішно та стійко протистояти тому інформаційно-психологічному негативу, в який нас постійно зіштовхують маніпулятивні ЗМІ та різного роду інформаційні платформи.

Висновки

Інформаційно-психологічний вплив відіграє одну із основних ролей гібридної війни, тому держави, або союзи держав, утворюються або розширюються спочатку інформаційно, потім психологічно – і тільки потім територіально. Це ще не повністю усвідомлена закономірність інформаційного століття, адже усі психологічні операції проводяться інформаційним шляхом. Інформація впливає на свідомість, емоційний стан людини, здатна змінювати її цінності, моральні якості. Від інформаційно-психологічної стійкості та активності залежить майбутнє соціуму, народу, їх місце під сонцем.

Єдині підходи до ґрунтовного вивчення явища інформаційно-психологічної стійкості країни/держави все ще не напрацьовані, критерії оцінок не визначені, а сама категорія інформаційно-психологічної стійкості мало досліджена. Результати інформаційно-психоло-

гічного впливу, як правило, проявляються опосередковано, часом неявно, тому особливе значення набуває контроль та неперервне наукове забезпечення, функціонування системи управління таким впливом. Разом з тим, критерієм оцінки стану інформаційно-психологічної стійкості України можуть виступати неупереджені соціологічні дослідження у вигляді експериментів, спостережень, аналізу документів, експертних оцінок, соціометрій, соціологічні дослідження у вигляді експериментів, спостережень, аналізу документів, експертних оцінок, опитування експертів, інтерв'ю тощо.

Критерієм оцінки стану інформаційно-психологічної стійкості України може й повинен стати всеукраїнський перепис населення, який ООН рекомендує проводити кожних 5–10 років. Перепис населення «сигналізує» про багатогранний стан розвитку суспільства в певний момент часу. З метою визначення інформаційно-психологічної стійкості населення України питання, що мають до цієї теми відношення могли б стояти в перепису листа-опитування у ході перепису.

Інформаційно-психологічну стійкість доцільно здобувати і через виконання норм права національного законодавства, що мають відношення до цієї сфери. Також варто звернути увагу й на такий критерій, як відношення того чи іншого народу до свого здоров'я та реакцію людини на стан екології. Доречно регулярно застосовувати моніторинг інформаційного простору для виявлення та оцінювання рівня деструктивного інформаційно-психологічного впливу та технологію верифікації наукових результатів, за авторською (комплексною) методикою професора, доктора наук державного управління С. А. Попова, а також показник інтегрального індексу соціального самопочуття. Знаючи статистику кількісних та якісних характеристик масових депресивних розладів, їх причини, можна сформулювати приблизну картину про загальну інформаційно-психологічну стійкість суспільства у даний момент.

З метою отримання деяких оціночних характеристик процесів інформаційно-психологічної стійкості українців та їх держави вбачається не зайвим запровадження деяких методик оцінювання стійкості консерватизму та економічного націоналізму.

Література.

1. «Патріотичні настрої українців на висоті» Відділ аналітичних матеріалів «Урядового Кур'єру». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 23.08.2018 р. №158. С.2
2. Grondona, Mario (1999) Las condiciones culturales del desarrollo economico. Buenos Aires. Planeta.
3. Бекешкина И. «Победить дракона». *Журнал «Новое время»*. 30.08.2018 г. С. 6.
4. Гелий А., Дружбляк Н. «Чому данці найщасливіші у світі? Як Данія стала однією з найбільш заможних країн світу». *Газета «Високий замок»*. 11-17. 10.2018 р. С12.
5. Головаха Є. «Українці вирости, погладшали, менше курять і небагато п'ють». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 28.12.2018 р. С. 6-7.
6. Голуб А. «Напрямок руху. У чому Україна подібна, а в чому відрізняється від сусідів за структурою населення». *Журнал «Український тиждень»*. № 36 (564). 07–13. 2018 р. С. 26-27.

7. Горбунова О. «Щоб вчасно та правильно реагувати на виклики». *Газета «Голос України»*. – 25.10.2018 р. – С. 2.

8. Горбулін В. «Маємо використовувати всі свої можливості, розраховувати на себе, вірити у свої сили й діяти». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 17.01.2019 р. №10. С.4-5.

9. Джеймс Феллон «Путін у Росії не міг не з'явитись. Це був вибір на генетичному рівні». *Журнал «Країна»*. 13.12. 2018 р. №48(451). С.25-27.

10. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». *Газета «Урядовий кур'єр»* від 05.05.2018 р. № 86. С. 8–9.

11. Килимник Ю. «Консерватизм і держава». *Газета «День»*. №233-234. 21-22.12.2018 р. С. 13.

12. Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу. Под ред. Л. Харрисона и С. Хантингтона. (Lawrence Harrison, Samuel Huntington (eds.) Culture Matters: How Values Shape Human Progress. — New York: Basic Books, 2000.). Москва: Московская школа политических исследований, 2002. 320 с..

13. Медведев О. «Маємо стати першим поколінням, яке переграє Москву». *Журнал «Український тиждень»*. №34 (562). 23-30.08.2018 р. С. 10–13.

14. Попов С. А. Інноваційний розвиток системи органів публічної влади: стратегічний підхід: монографія Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 296 с.

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 03.01.2018 р. С.7.

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1043 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від впровадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 29.12.2017 р. С.14.

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 року № 461 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. №1045 «Про затвердження Порядку проведення щорічного оцінювання фізичної підготовленості населення України». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 14.06.2018 р. С. 6.

18. Ратнер А. «Культурные отличия. Почему некоторые страны веками не могут добиться экономического роста». *Газета «Совершенно секретно»*. №9/352. сентябрь 2018 г. С. 2–4.

19. Сніцаренко М., Саричев Ю., Ткаченко А., Могузяник О. «Підсистема моніторингу інформаційного простору як необхідна складова системи протидії негативному інформаційно-психологічному впливу на особовий склад Збройних Сил України». *Журнал «Наука і оборона»*. № 2018. С. 29–33.

20. Чабан О. «Що більше у людини засобів комунікації, то глибше почуття самотності». *Газета «Урядовий Кур'єр»*. 15.01.2019 р. №8. С. 4.

Юлія Ковтун

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

УПОРЯДКУВАННЯ ПОЛЯ ФУНКЦІЙ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу процесу децентралізації публічного управління. На основі вітчизняного досвіду пропонуються шляхи функціональної та структурної оптимізації зазначеної системи, упорядкування функцій та перерозподілу повноважень між органами публічної влади в умовах децентралізації, акцентується увага на характерних рисах децентралізації, які необхідно враховувати під час визначення змісту заходів щодо вдосконалення системи органів публічної влади.

Ключові слова: децентралізація, органи публічної влади, оптимізація, реформування.

Yuliya Kovtun

PhD student of Public Administration and Regional Studies Department
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

ARRANGEMENT OF THE FIELD OF FUNCTIONS OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Formulation of the problem. The article is devoted to the analysis of the decentralization of public administration on the basis of domestic experience, the ways of functional and structural optimization of the indicated system, streamlining of functions and redistribution of powers between public authorities in the conditions of decentralization are offered, the emphasis is placed on the characteristic features of decentralization, which must be taken into account when determining the content of measures to improve the system of public authorities.

In the conditions of becoming and development of the legal democratic state system in Ukraine and under act of globalization and intergovernmental integration processes in the world and deep reforms of public power, that is accompanied by the difficult and contradictory processes of her decentralization, begin on a european continent. Exactly under act of decentralization begins to be actively formed and develop effective local self-government as public power of territorial communities that function at local level. The question of decentralization of public power and development in her terms of local self-government are bound by inter se genetic connection.

Today this range of problems for Ukraine appeared very sharply, so as a present model of public power is ineffective, that results in duplication of plenary powers between executive power and country's leader, between local executive bodies and organs of local self-government, and also to the origin between them of competitive competence, that in a result results in constitutional and legislative conflicts.

Analysis of recent research and publications. Both home and foreign experience is testified, that reformation of state administration must be organically built-in in the processes of the public transformations sent to progressive development of society. This range of problems was investigated by the row of researchers, in particular: O. Borislavska, M. Izha, I. Lapin, V. Matvienko, O. Petrenko, A. Tkachuk, and others. The scientific works of the aforementioned authors analyzed a large volume of actual material devoted to various aspects of the organization of public authorities in Ukraine, including the problems of the formation and development of public authorities in a context of decentralization, but this analysis is not always complete with relevant theoretical generalizations and recommendations. In domestic science, the issue of organizing the field of functions and the redistribution of powers between public authorities in a decentralized state remains insufficiently researched.

The purpose of the article. To conduct an analysis of the activities of public authorities in the conditions of decentralization of power, in order to streamline the field of functions of state authorities and local self-government bodies and redistribute powers in order to improve their work.

Conception of reformation of public administration provided for in Ukraine, that the primary objective of reform of local self-government and territorial mode is conditioning for the grant of quality and effective public services on the nearest to the citizen levels. The aims of reform is optimization of structure of administrative-territorial device of Ukraine for creation of the effective system of public government bodies in the state through wide decentralization of executive power and transformation of local self-government on the financially solvent, effective and responsible institute of public power that is the nearest to the citizen. Among substantial problems with that today the accrued clash territorial communities are incorporated absence of legislative determination of mechanism of transmission of earth outside settlements in a management or order to communities, the unsettled in the conditions of association of territorial communities is remained by the questions of community property.

Arrangement of territorial organization of power in Ukraine for the sake of increase of efficiency of decision of questions of local value, creation of the best terms for providing of socio-economic development of territories requires determination of further steps in relation to strengthening of positions of local self-government on regional, district levels, revision of the

functional loading and organizational structure of executive bodies on places. The decision of problem of distribution of plenary powers between public government bodies to essence of the legal, democratic state and civil society will allow to attain balance of interests in the system of relations the state is a region - territorial society.

Conclusions and perspectives of further research. It is possible to draw conclusion, that decentralization opens considerable prospects for providing of possibility of local self-government, independently to decide the question of local value, in particular increase of role of citizens. In a general view on the present stage it is necessary to set rational relations between local executive bodies and organs of local self-government, and also on the basis of principle of субсидиарності clearly to delimit plenary powers between the organs of local self-government of different levels.

In the conditions of realization of reform of local self-government, when the process of association of communities goes along with delegation of to them considerable powers, resources and responsibility, there is a sharp necessity of revision of the system of administrative-territorial organization of power at the level of districts, that today in Ukraine becomes ineffective.

Key words: decentralization, public government bodies, optimization, reformation.

Постановка проблеми

В умовах становлення та розвитку правової демократичної державності в Україні та під впливом глобалізаційних і міждержавних інтеграційних процесів у світі та на європейському континенті починаються глибокі реформи публічної влади, що супроводжуються складними та суперечливими процесами її децентралізації. Саме під впливом децентралізації починає активно формуватися і розвиватися дієве місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад, що функціонують на локальному рівні. Питання децентралізації публічної влади та розвиток в її умовах місцевого самоврядування пов'язані між собою генетичним зв'язком. Перш за все оптимально організована публічна влада є не тільки основною проблемою самозбереження держави, а крім того – проблемою ефективного функціонування феномену державності, її дієвої адаптації до умов, які безперервно змінюються – саме в таких умовах починають стабільно функціонувати обидва рівні публічної влади – державна влада і місцеве самоврядування [1].

На сьогодні ця проблематика для України стала дуже гостро, так як наявна модель публічної влади є неефективною, що призводить до дублювання повноважень між виконавчою владою та главою держави, між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також до виникнення між ними конкуруючої компетенції, що у підсумку призводить до конституційних та законодавчих конфліктів.

В контексті виконання державою її програмних завдань і функцій, розв'язання протиріч, що виникають у процесі суспільного розвитку, держава продемонструвала свою неготовність до соціально-політичного оновлення, повільні темпи її економічного та соціального розвитку як результат непрозорості та неоптимальної організації публічної влади і суперечливого розвитку владних процесів у державі. Тому саме в цих умовах децентралізація публічної влади може стати тим універсальним інструментом та управлінською парадигмою, яка за рахунок перерозподілу повноважень між різними рівнями публічної влади зможе не тільки детермінувати і стимулювати економічні реформи, а й активізувати їх. Відповідно, завдання полягає в тому, щоб показати механізм усунення конфлікту між органами публічної влади в аспекті дублювання повноважень та упорядкуванні поля їх функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Як вітчизняний, так і зарубіжний досвід свідчать, що реформування публічного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства.

Дану проблематику досліджували ряд дослідників, зокрема: О. Бориславська, І. Ляпін, В. Матвієнко, О. Петренко, А. Ткачук та ін. У наукових працях зазначених авторів проаналізовано великий за обсягом фактичний матеріал, присвячений різним аспектам організації діяльності органів публічної влади в Україні, в тому числі й проблематиці становлення та розвитку органів публічної влади в умовах децентралізації, але не завжди цей аналіз завершується відповідними теоретичними узагальненнями та рекомендаціями. У вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання щодо упорядкування поля функцій та перерозподілу повноважень між органами публічної влади в умовах децентралізації.

Мета

Мета статті – провести аналіз діяльності органів публічної влади в умовах децентралізації влади, з метою упорядкування поля функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і перерозподілу повноважень задля вдосконалення їх роботи.

Виклад основного матеріалу

Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування, є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого їх розмежування з повноваженнями виконавчої влади. На сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних та адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, адже існуючий стан справ свідчить про незавершеність формування місцевого самоврядування в Україні.

З одного боку децентралізацію можна розглядати як складне комплексне явище, яке включає в себе політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш

ефективної моделі управління на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Відповідно з іншого – децентралізацію розглядають, як принцип, метод, властивість публічного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну, та децентралізацію надання соціальних послуг.

Сьогодні пропонуються різні варіанти, щодо визначення поняття децентралізації публічного управління. Одним із таких є розгляд децентралізації як процесу передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [6, с. 7].

Більшість вчених, розглядаючи децентралізацію, підкреслюють важливість пошуку балансу централізації та децентралізації як необхідності для забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади. Серед основних причин, які підштовхують до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування є перш за все більший рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також впровадження демократії та захисту прав громадян [2 с. 9]. В даному випадку децентралізацію можна розглядати, як метод управління, що спрямований на розвиток території та місцевої демократії.

У зв'язку з цим, досить слушною є пропозиція І. Ф. Ляпіна про доцільність трактувати децентралізацію державної влади в широкому, вузькому і традиційному розумінні [6]. Широким змістом охоплюються будь-які конституційні форми розосередження державної влади. При цьому необхідно пам'ятати, що децентралізація стосується будь-якої публічної влади, а поділ влади – виключно державної. У цьому аспекті децентралізація може мати конституційну, законодавчу і договірну правову природу, а поділ влади може існувати тільки в перших двох. Виходячи з цього, можна стверджувати, що децентралізація – явище більш загальне, ніж поділ влади. У вузькому розумінні децентралізація державної влади – це такий конституційний спосіб розосередження влади, при якому в установленому порядку, в передбачених межах, обсягах і формах здійснюється доцільне переведення владних повноважень із загальнодержавного на інший, історично сформований у конкретній країні рівень влади, у нашому випадку на рівень місцевого самоврядування.

Професор Н. Нижник розглядає поняття децентралізації як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [5, с. 154–155].

Децентралізація в будь-якому разі є підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу. Але досі дуже важливим залишається питання саме спроможності місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів. В Україні існують депресивні території, на яких неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управлін-

ня. Відповідно, такі регіони не зможуть обійтися без підтримки держави.

На нашу думку, доцільно було б визначити поняття децентралізації як – врегульоване нормативно-правовими актами, надання органам місцевого самоврядування права приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність спираючись на власні джерела доходів. Саме завдяки передачі повноважень і фінансів на місця громади отримали можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію.

Концепція реформування публічної адміністрації в Україні передбачила, що головною метою реформи місцевого самоврядування та територіального устрою є створення умов для надання якісних та ефективних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні. Цілями реформи є оптимізація структури адміністративно-територіального устрою України для створення ефективної системи органів публічної влади в державі через широку децентралізацію виконавчої влади та перетворення місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади, що знаходиться найближче до громадянина [3].

В Україні, на відміну від європейських держав, реформа децентралізації влади ще не завершена. Як визначено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя й одночасно політики у сфері децентралізації, що передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [11].

Серед суттєвих проблем, з якими сьогодні стикаються новостворені об'єднані територіальні громади є відсутність законодавчого визначення механізму передачі земель за межами населених пунктів в управління або розпорядження громадам, нерегульованими в умовах об'єднання територіальних громад залишаються питання комунальної власності.

Найгострішим, на нашу думку, залишається і питання інституціональної невизначеності «районна державна адміністрація — районна рада — об'єднана територіальна громада», що вимушені співіснувати на одній території. На нашу думку, вдосконалення публічної влади на районному рівні в процесі формування об'єднаних територіальних громад може здійснюватися у разі якщо: відтермінувати реформування існуючих районів до моменту введення нового адміністративно-територіального поділу, тобто до моменту внесення змін до Конституції України та схвалення законопроекту «Про адміністративно-територіальний устрій». До того слід чітко визначити повноваження, що залишаються за райдержадміністрацією та районною радою, переглянути чисельність і відповідно видатки на їх утримання, або ж поступово проводити укрупнення існуючих районів. За таким сценарієм територіальна реформа фактично буде здійснюватися, на базі теперішнього адміністративного устрою, що є не зовсім правильним з принципової

точки зору. Проте за відсутності кваліфікованої більшості у Верховній Раді України часові рамки внесення змін до Конституції України залишаються невизначеними, а отже, поступове укрупнення районів за таких умов є більш доцільним. Станом на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано лише один законопроект № 4165 «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад». У законопроекті йдеться, що за умови, коли територія об'єднаної громади повністю співпадає з територією відповідного району, втрачається доцільність та підстави для функціонування районної ради. Однак такий законопроект не підтримано профільним комітетом та Головним експертним управлінням парламенту, оскільки ідея ліквідації районних рад на підставі того, що територія об'єднаної територіальної громади збігається з територією району, не узгоджується з Конституцією України. Таку ситуацію не враховано й у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9].

Станом на червень 2018 року Держгеокадастр передав понад 360 тис. га земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів 199 об'єднаним громадам. Земельна децентралізація проводиться не вдаючись до змін у законодавстві, 31 січня Уряд лише ухвалив розпорядження №60-р щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [14].

На практиці обов'язки щодо фінансування об'єктів в сфері освіти, культури, охорони здоров'я передаються місцевим громадам, а самі об'єкти залишаються в державній власності. Тому якщо на сьогодні ставиться питання про перехід сфер освіти, культури та охорони здоров'я до ОТГ, а як відомо це право гарантовано Конституцією України, то гарант віддаючи ці функції на місця, повинен створити ефективний нагляд. Місцеві державні адміністрації повинні залишитись як інститут виконавчої влади, зі скороченими функціями. Вважаємо, що адміністрації повинні бути наділені трьома важливими функціями:

1) Забезпечення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування – якщо орган місцевого самоврядування прийняв рішення за межами компетенції, голова адміністрації зупиняє це рішення, звертається до суду з позовом про його скасування. Якщо орган місцевого самоврядування приймає некомпетентні рішення, що призводять громаду до банкрутства чи становлять небезпеку життю чи здоров'ю громадян, рішення сепаратистського характеру тощо, голова місцевої державної адміністрації звертається до Президента з проханням розпустити такий орган і призначити тимчасового урядового уповноваженого.

2) Координація діяльності територіальних органів виконавчої влади (податкової, архітектурно-будівельної, екологічної інспекції, міліції). Тобто, передаючи функції місцевому самоврядуванню, держава через інспекції стежить за дотриманням норм та правил. Освіта є компетенцією місцевого самоврядування, але якість цієї освіти має проконтролювати держава.

3) Діяльність у разі надзвичайного чи військового стану. У цьому випадку система повинна працювати інакше – жорстка централізація і виконання всіх розпоряджень, у ці періоди голова адміністрації керує територією і несе за це повну відповідальність.

Щодо діяльності районних державних адміністрацій в нових умовах, зазначимо, що у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» механізм їх ліквідації взагалі непередбачений. 23 червня 2017 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій» [10]. Проте його не було підтримано Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування і Головним експертним управлінням Верховної Ради України з огляду на те, що єдиною правомірною підставою для утворення чи ліквідації певної місцевої (причому тільки районної) державної адміністрації може бути лише зміна в адміністративно-територіальному устрої України, внаслідок якої на території певної області створюється новий район або ліквідується один з раніше існуючих районів. Вважаємо, що потрібно доповнити законопроект «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» новелами, що регулюють функціонування механізму утворення, реорганізації або ліквідації районних державних адміністрацій при створенні нового району шляхом об'єднання в один район територій двох і більше суміжних районів. До того ж, варто прописати критерії визначення центру об'єднаного району.

Залишаються актуальними на сьогоднішній день і питання фінансування органів місцевого самоврядування у тому числі і об'єднаних територіальних громад. Потрібно відзначити, що метою реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади. Нові об'єднання територіальних громад, що почали формуватися в Україні з 2015 року в межах Концепції реформування місцевого самоврядування, зіткнулися з проблемами формування бюджету та ефективного розподілу його коштів для виконання основних завдань територіальної громади із забезпечення благоустрою визначеної території.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного та інвестиційного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенції та інших видів видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням [4]. Сьогодні вкрай важливими є питання децентралізації бюджетної системи України, адже фінансова децентралізація – одна з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [12].

Водночас визначаючи перспективи децентралізації влади в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес. До цих груп ризиків можна віднести:

- труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що,

найімовірніше, знайде своє вираження в укрупненні територіальних громад, з метою забезпечення їх фінансової спроможності;

- загострення проблем бюджетної системи, в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування;
- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані;
- зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, обумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу [7].

Під час розгляду реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. В свою чергу поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем.

На сучасному етапі увагу потрібно зосередити на забезпеченні втілення принципу субсидіарності як засобу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності має стати основою для забезпечення розподілу повноважень під час реформування територіальної організації влади, залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Взагалі для зміцнення місцевого самоврядування важливо цей принцип закріпити у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», запровадження якого слугуватиме механізмом стримування централізації [9].

Здатність владних інститутів регіонального та місцевого рівнів приймати і реалізовувати децентралізовані повноваження виглядає більш ніж сумнівно. Надмірна політизованість кадрових призначень і управлінських рішень призводить до порушення конституційних принципів і механізмів діяльності органів влади та місцевого самоврядування. В умовах подальшої діяльності органів публічної влади, посилення автономізації системи органів місцевого самоврядування великого значення набуває координація діяльності органів влади, що в свою чергу, вимагає посилення нормотворчої здатності структур управління, здатності приймати та реалізовувати норми діяльності в контексті існування інтегрованих систем публічного управління. Саме через норми права забезпечується узгодженість в роботі різних органів публічної влади та їх структурних підрозділів.

Упорядкування територіальної організації влади в Україні задля підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення, створення кращих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територій вимагає визначення подальших кроків щодо зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районному рівнях, перегляд функціонального навантаження та організаційної структури органів виконавчої влади на місцях. Вирішення проблеми розподілу повноважень між органами публічної влади до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства дозволить досягти балансу інтересів у системі відносин держава-регіон-територіальна громада.

Висновки

Отже, можна зробити висновок, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування, самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема підвищення ролі громадян.

Забезпечення процесу децентралізації та упорядкуванню поля функцій органів публічної влади має бути розпочате з внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Відповідно, потребуватиме внесення змін Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», втратить чинність Закон «Про місцеві державні адміністрації», що вимагатиме нормативного регулювання та детальної регламентації на рівні спеціального закону статусу префекта, а в перспективі бажано прийняти Закон «Про статус області та регіональне самоврядування». У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також на основі принципу субсидіарності чітко розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Повинно бути запроваджено прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаний територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для усіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Проте обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей з інших видів бюджетів.

Провідну роль у забезпеченні організаційних заходів, координації проведення, науково-аналітичному супроводі та моніторингу результатів реформи має відігравати спеціальний урядовий орган, який має бути створений при Кабінеті Міністрів України за принципом проектної структури. Взаємодію органів публічної влади на місцях здійснюватимуть представництва цього органу, що також мають бути оформлені як проектні структури.

Взагалі дуже важливо, в наш час, щоб реформування системи публічного управління відбувалося випереджальними темпами.

Система має не тільки реагувати на виклики часу, а й прогнозувати майбутні потреби, бути готовою не тільки реагувати на суспільно-економічні зміни, а й програмувати їх.

В умовах проведення реформи місцевого самоврядування, коли йде процес об'єднання громад з передачею їм значних повноважень, ресурсів та відповідальності, виникає гостра потреба перегляду системи адміністративно-територіальної організації влади на рівні районів, яка сьогодні в Україні стає неефективною. У такому випадку наступним етапом реформування адміністративно-територіального устрою в державі повинне стати укрупнення районів або їх ліквідація. Проте нормативно-правова база для таких адміністративних дій на сьогодні відсутня.

Література.

1. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и

розвиття в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2003. 248 с.

2. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР, 2007. 269 с.

3. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*: зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. Київ, 2005. С. 254–261.

4. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.»*. 2015. Вип. 27. С. 198.

5. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: Київ, 2004. 20 с.

6. Ляпин И. Ф. Конституционные особенности децентрализации государственной власти. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2015. Вып. № 1. С. 152.

7. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка. *Нац. ін-т стратегічних дослідж. при Президентові України*. URL: www.niss.gov.ua/articles/1021/.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад» № 4165 від 29 лютого 2016 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій» № 6641 від 23 червня 2017 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ, Стратегія від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

12. Фінанси: Курс для фінансистів: навч. посіб. / За ред. В. І. Оспіщева. Київ, 2008. 567 с.

13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: *Укр. енцикл.*, 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>.

14. Офіційний сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: www.land.gov.ua.

Іван Комаровський

аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ ЧЕРЕЗ РОЗПОДІЛ ЇХ РИЗИКІВ

Питання підвищення ефективності програм місцевого економічного розвитку (МЕР) розглядається в контексті зменшення ризиків управління. Доведено, що основним джерелом виникнення ризиків управління є взаємодія «доменів впливу», що представляють учасників МЕР. Для управління ризиками з боку «домену впливу» політика (органи публічної влади) пропонується застосовувати функціональні механізми державного управління: нормативно-правовий, економічний, соціальний та організаційний. При застосуванні запропонованого підходу оптимальний розподіл ризиків буде отриманий за рахунок віднесення ключових факторів впливу на той «домен впливу», який здатен більш ефективно управляти і контролювати відповідний ризик.

Ключові слова: місцевий економічний розвиток, ризики державного управління, публічне адміністрування, функціональні механізми державного управління.

Ivan Komarovskiy

PhD student of the Department of public administration and regional studies
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

OPTIMIZATION OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF REDUCED LOCAL DEVELOPMENT THROUGH RISK DISTRIBUTION

Any practical activity of public administration and local government (hereinafter - PA) is necessarily associated with a variety of risks. Particularly relevant is the issue of managing the risks that arise in the process of implementation of local economic development programs (hereinafter - LED).

The rationale for the theoretical principles of risk management at the level of government bodies has not yet become a component of the theory of PA. It is primarily proposed to identify and investigate the risks that are specific to LED, for creating an effective risk management mechanism at the PA level.

The purpose of the paper – is the development and justification of risk management principles with the use of functional PA mechanisms.

In accordance with the concept of balanced development, the effectiveness of LED is determined by the process of interaction of «domains of influence»: politics, culture, economics, and ecology, represented in the «balance of equilibrium». In this approach, the source of potential LED risks is external influences and the process of interacting «domains of influence». This approach allowed us to establish a link between the distribution of the risk of interactions between «domains of influence» and the functional mechanisms of the PA LED.

In order to manage the LED and its risks from the «domain of influence» policy (public authorities), it is proposed to apply such functional PA mechanisms as regulatory, economic, social and organizational.

Consideration of all the factors influencing the LED process in their interconnection allows identifying the main risks. The next step is to carry out a quantitative assessment of the identified risks, which can be expressed as a relative or absolute level of costs, provided they are likely to occur.

Accordingly, the risk management system should include risk identification procedures, their identification, and optimal distribution among the participants. Monitoring current risks, including the likelihood of risk updating and risk assessment, is also an integral part of the LED control system.

At the same time, the key to ensuring the effectiveness of LEDs is to identify and share risks between partners. For the optimal allocation of risks, it is necessary to determine their attribution to the partner (representative of the «domain of influence»), which can more effectively manage and control each specific risk. In general, the maximum effectiveness of LED programs can be achieved by applying an optimal risk sharing option between the parties of interaction and choosing the optimal balance between budget funding and the resources involved.

Key words: local economic development, risks of public administration, public administration, functional mechanisms of public administration.

Постановка проблеми

Будь-яка практична діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування (далі – ДУ) обов'язково пов'язана з різноманітними ризиками. Управління такими ризиками являє собою багатоаспектну проблему, позитивне вирішення якої неможливе без урахування численних

факторів впливу на суб'єкта та об'єкти ДУ. Особливої уваги заслуговує управління ризиками, що виникають в процесі реалізації програм місцевого економічного розвитку (далі – МЕР). Їх визначальною особливістю є публічний характер сфери публічного адміністрування (далі – ПА), що обумовлює необхідність розгляду пи-

тання управління ризиками з точки зору застосування функціональних механізмів ДУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В науковій літературі запропоновані різноманітні визначення поняття ризику управління. Проблема управління ризиком в сфері державного управління розглянуто в [1, 4, 6].

Заслугує уваги підхід, запропонований О. Устенко, який трактує управління ризиком як процес впливу на об'єкт управління. Але його застосування потребує розробки окремої стратегії для запобігання конкретних видів ризику [9].

Практиці МЕР відповідає комплексний підхід з управління ризиками, який одночасно передбачає застосування дій економічного, організаційного та технічного характеру. Д. Штефаничем пропонується здійснювати їх вибір з урахуванням виду ризику та його значущості [10]. Такий підхід може бути доповнений тезою А. Катренко, за якою управління ризиками є «комплекс профілактичних заходів, спрямованих на виявлення ризиків та їх нівелювання» [4].

Розглядаючи завдання щодо створення ефективного механізму управління ризиками в системі ДУ, є сенс прийняти за основу бізнесовий підхід, який І. А. Лагунова визначає як ризик-менеджмент [7]. Методологія ризик-менеджменту дозволяє застосовувати різноманітні визначення терміну «ризик», які з певними обмеженнями можуть бути використанні органами влади [2, 3, 5]:

- ризик є потенційна, чисельна вимірна можливість втрати. Поняття ризику характеризується невизначеністю, що пов'язана з можливістю виникнення в ході реалізації проекту несприятливих ситуацій і наслідків;
- ризик є ймовірність виникнення втрат, збитків, недонадходжень планованих доходів, прибутку тощо;
- ризик – це вартісне вираження ймовірнісного події, що призводить до втрат;
- ризик є шанс несприятливого результату, небезпека, загроза втрат і пошкоджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Побудова ефективного механізму управління ризиками на рівні органів ДУ в першу чергу передбачає визначення та дослідження тих видів ризиків, які є специфічними для їх діяльності. Одночасно розробка механізму управління такими ризиками потребує визначення принципів управління через застосування відповідних функціональних механізмів ДУ.

Обґрунтування теоретичних принципів управління ризиками на рівні органів державної влади ще не стало складовою теорії державного управління. Тому узагальненням результатів проведеного огляду проблеми повинна стати пропозиція щодо застосування функціональних механізмів ДУ для управління ризиками.

Мета

Мета статті – розробка та обґрунтування принципів управління ризиками МЕР із застосуванням функціональних механізмів ДУ.

Виклад основного матеріалу

Розповсюдженням теоретичним підґрунтям МЕР є концепція врівноваженого розвитку, запропонована в [11]. Відповідно до неї, ефектив-

ність МЕР визначається процесом взаємодії «доменів впливу»: політики, культури, економіки та екології, представленими в «колі рівноваги». За таким підходом джерелом можливих ризиків МЕР, окрім факторів зовнішнього впливу, також є процеси взаємодії самих «доменів впливу». Такий підхід дозволяє встановити зв'язок між розподілом ризиків взаємодії «доменів впливу» та функціональними механізмами ДУ МЕР, розглядаючи при цьому не тільки вплив зовнішніх факторів, але і можливі конфлікти між представниками доменів.

Будь яка система ДУ МЕР визначається метою, засобами впливу з боку суб'єктів управління (представників «доменів впливу»), наявністю ресурсів та специфікою самого розвитку.

Відповідна структура середовищу ризиків процесу МЕР представлена на рисунку 1.

Згідно з рисунком 1, управління ризиками повинно починатися з їх визначення та оцінки. Тому для подальшого розгляду поняття ризику процесу МЕР в дослідженні пропонується використати розповсюджене визначення ризику, відповідно до якого він пов'язаний з ймовірністю втрати фінансових та матеріальних ресурсів за умовами, коли є непередбачені зміни у навколишньому середовищі. При цьому можна використати класифікацію, відповідно до якої всі можливі ризики можуть бути зведені до трьох основних типів: проектний, систематичний і форс-мажорний. Для їх управління слід застосовувати відповідні функціональні механізми управління МЕР.

Відповідно до наведеної на Рисунку 1 структури середовищу ризиків МЕР, першим етапом аналізу ризиків повинно бути визначення та оцінка проектного ризику $R_{пр.риз.}$, який узагальнює всі ризики, що пов'язані з розробкою та впровадженням програми МЕР.

Наступним етапом є визначення системного ризику $R_{сист.риз.}$. Системний ризик є багатофакторне явище, що характеризується численними фінансово-економічними та соціально-політичними факторами впливу. В свою чергу вони пов'язані з окремими «доменами впливу».

Заключного етапом аналізу ризиків є встановлення та оцінка форс-мажорних ризиків $R_{форс.-маж.риз.}$. Аналіз форс-мажорних подій є критичним в процесі МЕР, тому що події, які не будуть завчасно ідентифіковані, можуть у підсумку значно зменшити ефективність всіх заходів.

Таким чином, загальний ризик МЕР $R_{риз.}$ складається з суми проектного, систематичного і форс-мажорного ризиків (1):

$$\sum R_{риз.} = \sum (R_{пр.риз.} + R_{сист.риз.} + R_{форс.-маж.риз.}) \quad (1)$$

При застосуванні функціональних механізмів управління МЕР, ризик $R_{риз.}$ є ймовірною подією, настання чи вчинення якої може призвести до негативних наслідків процесу МЕР, або мати несприятливі наслідки щодо вигід сторін взаємодії («доменів впливу»). Основна його характеристика – ймовірність виникнення $P(R_{риз.})$.

Але ймовірність виникнення будь якого ризику $R_{риз.}$, що входить до переліку ризиків МЕР (1), є похідною від низки факторів, що визначають та характеризують сам процес розвитку. Тому $P(R_{риз.})$ повинна бути визначена як умовна ймовірність, яка у загальному випадку

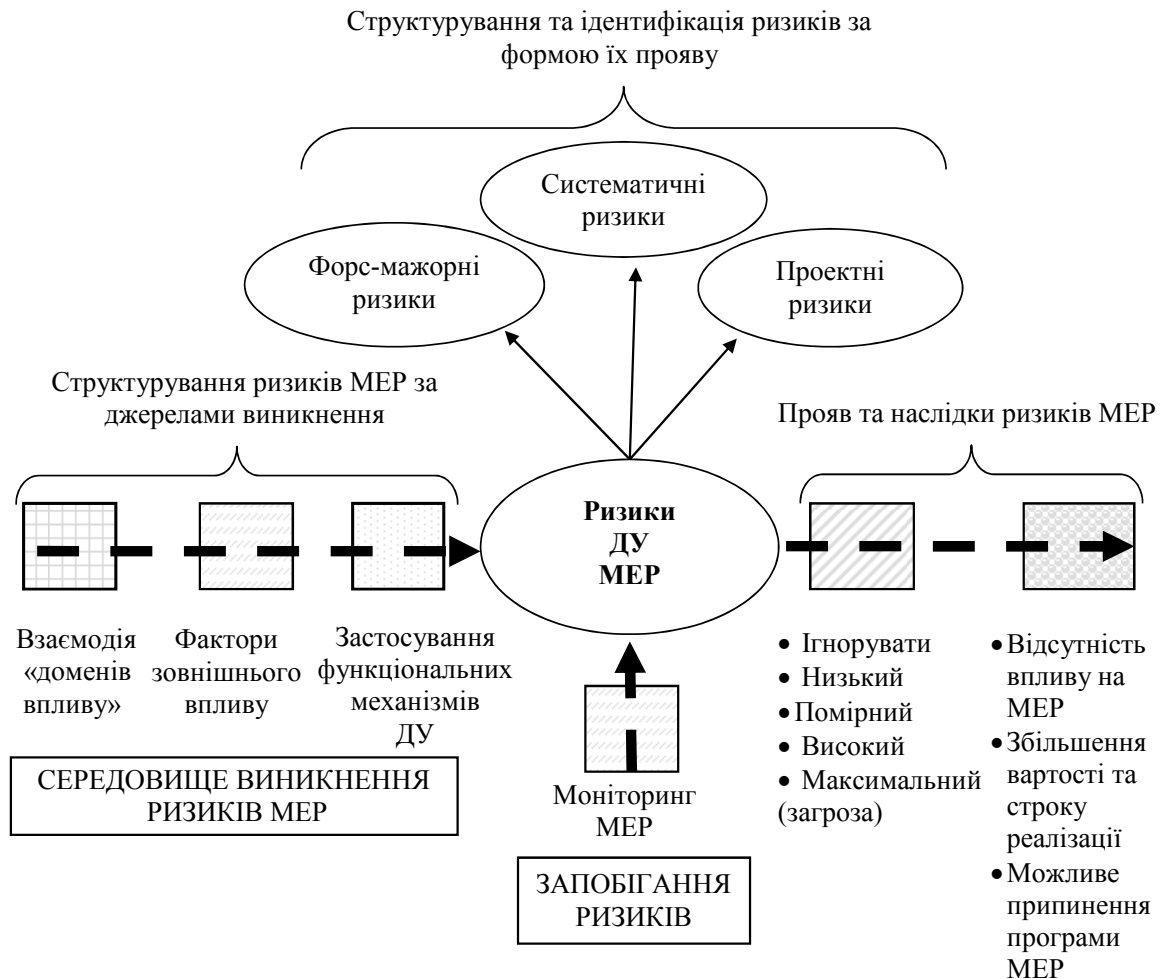


Рис. 1. Структура середовища ризиків МЕР.

може бути представлена формулою повної ймовірності:

$$P(R_{\text{риз.}}) = p(R_{\text{риз.}}|A_1) p(A_1) + p(R_{\text{риз.}}|A_2) p(A_2) + p(R_{\text{риз.}}|A_3) p(A_3) + \dots + p(R_{\text{риз.}}|A_k) p(A_k). \quad (2)$$

де:

$A_1, A_2, A_3, \dots, A_k$ – можливі попарно несумісні фактори впливу, що представляють взаємодію доменів впливу, зовнішні фактори та форс-мажорні випадки; сума $A_1 + A_2 + A_3 + \dots + A_k$ у будь-якому разі буде достовірним випадком, що обумовлює обов'язкову залежність МЕР від зовнішнього середовища.

Таким чином, для розрахунку повної ймовірності настання ризику $P(R_{\text{риз.}})$, слід визначити можливі форми появи факторів впливу на МЕР A_i , за якими виникне $R_{\text{риз.}}$. У випадку, коли фактори впливу незалежні, (2) можна привести до виду:

$$P(A, R_{\text{риз.}} | A_i) = p(R_{\text{риз.}} | A_i) \cdot p(A_i) = p(R_{\text{риз.}}) \cdot p(A_i) \quad (3)$$

Ймовірності настання ризику $P(R_{\text{риз.}})$ МЕР має певні властивості. Для оцінки їх ймовірності, $P(R_{\text{риз.}})$ слід розглядати як деяку дійсну функцію, яка може бути визначена на класі можливих подій $\sum(R_{\text{пр.риз.}} + R_{\text{сист.риз.}} + R_{\text{форс.-маж.риз.}})$.

Ефективність процесу управління ризиками визначається численними факторами впливу. Але основним критерієм оцінки процесу управління $D_{\text{упр.риз.}}$ може бути показник ефективності, який при управлінні ризиками

характеризує перевищення отриманого доходу над загальними витратами на підтримку МЕР:

$$D_{\text{упр.риз.}} = \sum_{i=1}^k M_{0i} - \sum_{i=1}^k M_{1i}, \text{ за умовою } p(R_{\text{риз.}} | A_k) > 0 \quad (4)$$

де:

$D_{\text{упр.риз.}}$ характеризує зниження впливу окремих факторів на хід реалізації МЕР та зменшення ймовірності виникнення ідентифікованих ризиків, як кінцевий результат управління;

- M_{0i} є обсяг втрат від прояву i -го ідентифікованого ризику (без обробки);
- M_{1i} є обсяг втрат від прояву i -го ідентифікованого ризику (після обробки);
- k є кількість ідентифікованих ризиків.

Таким чином, поза виду ризику, алгоритм його визначення та аналізу повинен включати наступні етапи:

- виявлення сукупності об'єктивних, суб'єктивних, залежних і незалежних факторів впливу, що визначають рівень ідентифікованого ризику;
- визначення ступеня значущості ідентифікованих ризиків для МЕР;
- встановлення граничного рівня ризику залежно від впливу зовнішнього середовища $p(R_{\text{риз.}} | A_k)$;
- аналіз ризикової складової окремих рішень, що приймаються органами ДУ;
- формування пропозицій і заходів щодо оптимізації конкретного ризику (або групи взаємозв'язаних ризиків), які є специфічними для процесу МЕР;

- аналіз потенційної і реальної ефективності заходів $D_{\text{упр.риз.}}$ по оптимізації рівня ризиків.

Функціональні механізми ДУ процесом МЕР

Для управління МЕР та його ризиками з боку «домену впливу» політика (органи ПА) можуть застосовуватися такі функціональні механізми ДУ, як нормативно-правовий, економічний, соціальний та організаційний [8].

Але основним функціональним механізмом ДУ, враховуючи публічний характер ПА, для управління ризиками процесу МЕР є організаційний. При цьому за основу можна взяти визначення, що приведено в «Енциклопедії державного управління»: «... спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [7].

Але недоліком приведеного визначення є відсутність вказівки, яким чином можна бути визначити та запобігти ризики процесу МЕР.

Для безпосереднього розгляду умов застосування організаційного механізму в контексті управління ризиками МЕР в роботі запропоновано його наступне розуміння: «функціональний механізм ДУ, який визначає діяльність органів публічної влади на конкретній території та спрямований на організаційне, нормативно-правове, фінансове та ресурсне забезпечення МЕР відповідно до умов сталого розвитку та задоволення потреб місцевої спільноти без шкоди для майбутніх поколінь».

При застосуванні організаційного механізму управління МЕР в першу чергу слід визначити та розглянути потенційні джерела виникнення ризиків, що пов'язані із формуванням і прийняттям управлінських рішень. Наступним кроком для зниження рівня $P(R_{\text{риз.}})$ в робо-

ті пропонується застосовувати принцип ефективного розподілу ризиків. Сенса такого розподілу полягає у тому, що сторони беруть на себе ті ризики, якими можуть краще управляти за умови оптимізації співвідношення мінімум втрат/максимум продуктивності. Звичайно рівень прибутковості є важливим для домену «економіка». Ефективністю МЕР також повинні опікуватися органи ПА та представники доменів «політика», «культура», «екологія».

Сенс такої пропозиції обумовлений тим, що управління деякими ризиками з боку органів влади є більш ефективним: право власності, політичні ризики тощо. Кількісним критерієм тут може бути співвідношення між обсягами бюджетного фінансування та залученими ресурсами. Але перекладення надвеликої кількості ризиків на представників доменів «економіка», «культура», «екологія» може привести до зниження загальної ефективності застосування функціональних механізмів ДУ.

Згідно з рисунком 2, в основі управління МЕР за умовою оптимізації співвідношення «мінімум втрат/максимум продуктивності» є пропозиція перекладання ключових видів ризиків з домену «політика» на партнерів з програми розвитку (домени «економіка», «культура», «екологія»). На органи ПА (домен «політика») розподіляються ризики застосування функціональних механізмів ДУ та запобігання впливу таких факторів, як форс-мажор, зміна правових та політичних умов діяльності тощо. За таких умов, максимальна ефективність процесу МЕР за співвідношенням «мінімум втрат/максимум продуктивності» може бути досягнута за умов застосування оптимального варіанту розподілу ризиків між сторонами взаємодії з урахуванням обсягів використання бюджетних та залучених ресурсів. Запропонована методика може бути використана для таких етапів процесу МЕР, як: ідентифікація ризиків та їх оцінки; роз-

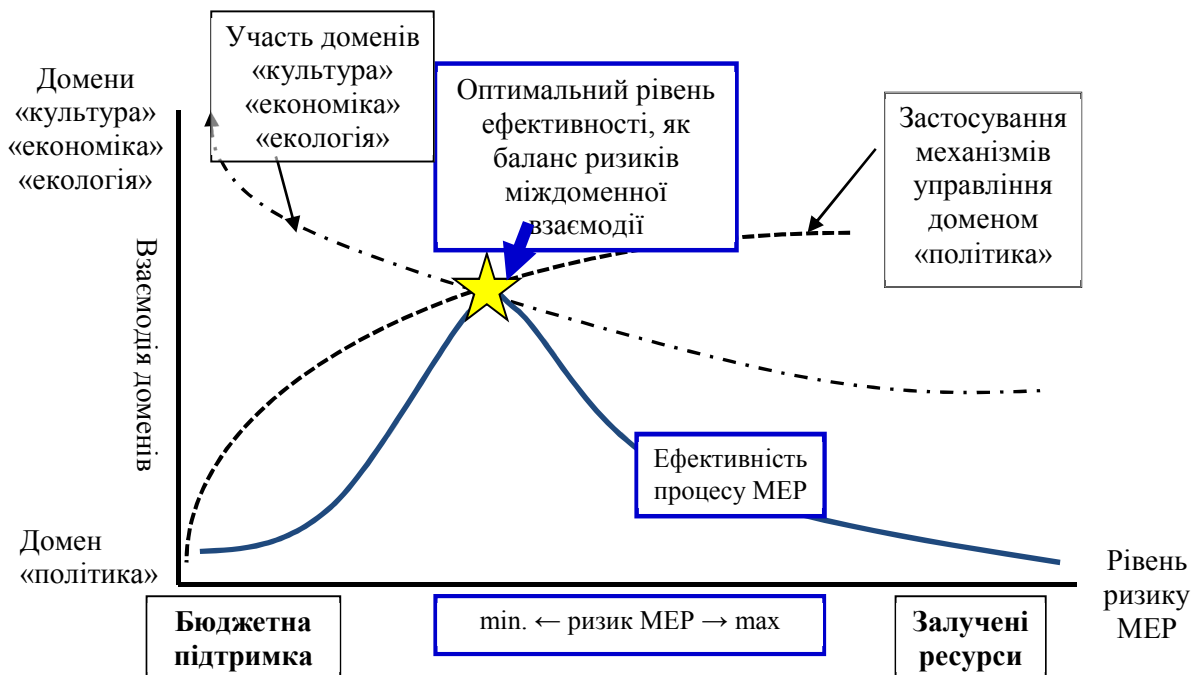


Рис. 2. Умови оптимізації розподілу ризиків між «доменами впливу» в процесі МЕР.

поділ ризиків між «доменами впливу», прогноз ефективності МЕР, прийняття рішення щодо продовження або припинення процесу МЕР та визначення умов застосування функціональних механізмів ДУ.

Таким чином, у відповідності до мети розвитку та вихідних умов має бути обраний свій варіант збалансованого розподілу ризиків та використання необхідних ресурсів.

Оптимізація функціональних механізмів управління МЕР через розподіл ризиків.

Як було доведено вище, розгляд всіх факторів впливу на процес МЕР в їх взаємозв'язку дозволяє ідентифікувати основні ризики. Наступним кроком є проведення кількісної оцінки виявлених ризиків, яка може бути представлена відносним або абсолютним рівнем витрат за умови ймовірності їх виникнення. Для визначення цих показників в роботі пропонується використовувати наступні градації: можна ігнорувати, низький, помірний, високий, максимальний (загроза). Проте на практиці важливо визначити ступінь впливу кожного ризику в кількісному виразі, для чого в роботі пропонується використовувати шкалу оцінки в балах від 1 – 10.

Відповідно до таблиці 1, для визначення ступеня впливу необхідно провести розрахунок рівня втрат

у відсотках від планової величини прибутку. Потім, множачи значення ймовірності виникнення і ступеня впливу, отримуємо «індекс ризику», показник величини вірогідних втрат в балах, який визначається за допомогою матриці «вірогідність — втрати» і дає можливість судити про ступінь дії і рівні ризику.

Оцінка індексу ризику здійснюється за формулою:

$$P_R = I_R \times I_q \quad (6)$$

де:

P_R є ймовірність виникнення ризику;

I_R є індекс ризику;

I_q є рівень втрат відповідно до класифікації ризику (бали).

Залежно від рівня ризику визначають спосіб його обробки: пом'якшення, ухвалення, ухилення або передача (таблиця 2).

За результатами проведеної оцінки ризиків розробляються пропозиції щодо їх урахування при реалізації програми МЕР. Пропозиції повинні включати:

- аналіз можливих ризиків та оцінку щодо ймовірності їх настання при реалізації програми МЕР;
- наслідки від настання ризиків та форми управління ризиками; обґрунтування розподілу ризиків між «доменами впливу»;

Таблиця 1.

Класифікація ризиків МЕР.

R	Вид ризику	Ймовірність ризику P_R	Рівень втрат I_q (бали)	Індекс ризику I_R	Рівень впливу
1	Можна ігнорувати	0	$0 < I_q < 1$	$1 \leq R \leq 4$	Відсутність стороннього впливу на виконання програми МЕР
2	Низький	0,25	$1 < I_q < 35$	$5 \leq R \leq 8$	Незначне збільшення строку реалізації МЕР
3	Помірний	0,5	$36 < I_q < 65$	$9 \leq R \leq 10$	Збільшення строку реалізації МЕР
4	Високий	0,75	$65 < I_q < 85$	$12 \leq R \leq 16$	Порушення календарного плану
5	Максимальний (загроза)	0,9-1	$86 < I_q < 100$	$20 \leq R \leq 25$	Висока ймовірність припинення виконання програми МЕР

Таблиця 2.

Пропозиції щодо зменшення рівня ризику.

R	Вид ризику	Способи зменшення ризику	Коментар
1	Можна ігнорувати	Пом'якшення	Застосування заходів зі зменшення ймовірності виникнення негативної ситуації, або залучення додаткових ресурсів для компенсації можливих втрат. Джерело ризику не усувається.
2	Низький	Ухвалення	Підтвердження можливості виникнення негативної ситуації і свідоме рішення прийняти її наслідки з компенсацією збитків за рахунок представника одного з «доменів впливу».
3	Помірний	Ухилення	Повне усунення певної загрози або блокування джерела ризику через виключення потенційної можливості настання негативної ситуації.
4	Високий	Пропозиції щодо нового розподілу ризику	Перенесення відповідальності за управління ризиком на інших учасників (представників «доменів впливу»), без усунення джерела ризику.
5	Максимальний (загроза)	Відмова	Програма МЕР повинна бути припинена.

- пропозиції щодо способу моніторингу ризиків під час реалізації проекту стороною, яка відповідає за цей ризик;
- загальний висновок щодо ризикованості програми МЕР.

Для виявлення ризиків, їх ідентифікації та оптимального розподілу між представниками «доменів впливу» система управління ризиками МЕР повинна включати заходи з виявлення та оцінки чинників, які забезпечують або надають місцевій громаді та території порівняльні переваги. Відповідно, чинники або тенденції, які можуть потенційно створювати перешкоди для МЕР, слід визначати як потенційні джерела ризиків.

Моніторинг за поточними ризиками, в тому числі постійна оцінка імовірності поновлення ризику та оцінка наслідків від настання ризику також є обов'язковими складовими системи управління МЕР.

Загальний перелік функцій, цілі та завдання системи управління ризиками МЕР представлений в таблиці 3.

совувати функціональні механізми ДУ з урахуванням при цьому умов взаємодії «доменів впливу».

При цьому ключовим моментом у забезпеченні ефективності МЕР є виявлення і розподіл ризиків між партнерами. Для оптимального розподілу ризиків необхідно визначити їх віднесення на того партнера (представника «домену впливу»), який здатен більш ефективно управляти і контролювати кожним конкретним ризиком. Загалом, максимальна ефективність програм МЕР може бути досягнута за умов застосування оптимального варіанту розподілу ризиків між сторонами взаємодії та вибору оптимального співвідношення між обсягами бюджетного фінансування та залученими ресурсами.

Література.

1. 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.

Таблиця 3.

Функції, цілі та завдання системи управління ризиками МЕР.

Функції	Цілі	Функціональні механізми ДУ	Завдання
Планування	Визначення порядку, послідовності й терміну виконання заходів з запобігання та управління ризиками	нормативно-правовий; організаційний.	Розробити план управління ризиками. Визначити потреби у необхідних ресурсах
Ідентифікація ризиків	Визначення джерел та опис ризиків, що пов'язані із МЕР	організаційний.	Визначення можливих ситуацій (передумови) що можуть призвести до виникнення ризиків
Оцінка ризиків	Оцінка втрат, що пов'язані з ідентифікованими ризиками	економічний; організаційний.	Оцінка ймовірності виникнення ризиків. Розрахунок рівня втрат при ризиках МЕР.
Управління ризиками	Зниження рівня впливу ризиків до оптимального рівня	економічний; організаційний.	Розробити план заходів по попередженню ризиків.
Моніторинг та аналіз процесу	Оцінка ефективності заходів по зниженню ризиків МЕР	економічний; соціальний; організаційний.	Визначити ефективність виконання заходів по зниженню ризиків.

При застосуванні функціональних механізмів ДУ для управління ризиками слід відмітити можливість використання компенсаційних інструментів подолання наслідків ризиків. Такими інструментами, наприклад, може бути звільнення учасника програми розвитку від відповідальності за невиконання окремих зобов'язань, якщо таке невиконання обумовлене настанням події, яка визначена як ризик; зупинення виконання певного зобов'язання у разі настання події, яка визначена як ризик; перегляд умов реалізації процесу МЕР в разі настання події, яка визначена як ризик.

Висновки

Процес управління ризиками як кількісної міри небезпеки при реалізації врівноваженого МЕР, пов'язаний з прийняттям рішень і вимагає дотримання певних принципів.

Основна мета управління ризиками полягає у зниженні ймовірності виникнення ризиків $P(R_{\text{риз}})$ або зменшення негативного впливу наслідків дії ризику до прийнятого рівня. Для управління ризиками слід засто-

2. Вітлінський В. В. Ризикологія в економіці та підприємстві: монографія. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017, Вип. 1(6).

3. Герасименко О. М. Еволюція світового ризик-менеджменту. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 12, С. 26–31.

4. Гречаніченко, О. О. Ризик – орієнтоване управління як механізм публічного управління державними фінансами в Україні. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». URL :<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=8&w=%D0%9E.+%D0%9E.+%D0%93%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE>.

5. Дегтяр О. А., Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017, Вип. 1(6), 9 с.

6. Михно П. Державне управління ризиком як механізм мінімізації невизначеності: зб. наук. праць НАДУ при Президентові України. 2012. Вип. 2. С. 90–100. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_2_12.

7. Механізми державного управління / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. С. 375–376.

8. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. URL: [http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf).

9. Устенко О. Л. Теория экономического риска: монография. Київ: МАУП, 1997. 164 с.

10. Штефанич Д. А. Управління підприємницьким ризиком: навч. посіб. Тернопіль: «Економічна думка», 1999, 224 с.

11. Paul James, Andy Scerri, Manfred Steger. Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability. Routledge, London, 2015. URL www.circlesofsustainability.org/.../Ch-08-Circles-Questionna.

Олександр Корвецький

доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президенті України, к.мед.н., доцент

Ліна Бондарева

заступник директора департаменту охорони здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, к.держ.упр.

РОЗБУДОВА СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я ЯК ПРІОРИТЕТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням реформування системи охорони здоров'я України у контексті Європейської політики «Здоров'я – 2020». Розглянуто різні наукові погляди щодо визначення сутності та змісту публічної політики стосовно охорони здоров'я. Визначено розуміння важливості розбудови системи охорони громадського здоров'я в Україні як одного з пріоритетів публічної політики. Акцентується увага на необхідності створення відповідних правових умов для впровадження системи охорони громадського здоров'я в Україні як альтернативи існуючій системі збереження, укріплення та відновлення здоров'я населення.

Ключові слова: реформування, охорона здоров'я, публічна політика в сфері охорони здоров'я, система громадського здоров'я, пріоритети публічної політики в сфері охорони здоров'я, правові умови.

Olexandr Korvetsky

associate Professor of the Department of Humanities and Socio-Political Sciences
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Medical Sciences, Docent

Lina Bondareva

deputy Director of the Department of Health of the Kherson Oblast State Administration, associate Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University, PhD in Public Administration

DEVELOPMENT OF PUBLIC HEALTH SYSTEM AS THE PRIORITY OF PUBLIC POLICY OF UKRAINE

Problem setting. The aim of the new European Health Policy 2020 strategy is to significantly improve health and improve the well-being of the population, reduce inequalities in health, strengthen public health and ensure the availability of sustainable health systems focused on needs of people. Compliance with these principles in the process of radical transformations in the socio-economic sphere of Ukraine and in the context of reforming the national health care system is a rather complicated task. The complexity of this task is due to the need to clearly define the priorities of public policy and to involve the public authorities of Ukraine in the implementation of the basic functions of the health care administration. The main role in this belongs to the state, which is responsible for the health of its citizens. The state determines the priorities and forms the health care policy of Ukraine and ensures its implementation.

Recent research and publications analysis. Studies of issues of various components of public health policy are devoted to the work of M. M. Bilinskaya, Yu. V. Voronenko, T. S. Gurzev, D. V. Karamyshev, O. V. Power, Ya. F. Radhka, I. M. Solonenko, V. G. Shevtsova and others. The importance of scientific research on the implementation of public health policy is underlined by O. M. Dzyuba, Yu. V. Zhalinskaya, L. O. Kachala, O. D. Korvetsky, V. V. Korolenko, V. I. Mironyuk, I. F. Radish, N. O. Ringach, O. R. Sitenko, G. O. Slabki, N. D. Solonenko and others. Inherited from the Soviet period, the model of the health care system in Ukraine almost did not take into account the needs of the healthy population, which did not allow to restrain and systematically influence the growth of non-communicable diseases. This is why there is an urgent need to reorganize the healthcare system, which is to seek alternative strategies for a more effective public policy in this area.

Identification of previously unsettled parts of the general problem. The analysis of studies has shown that in the presence of an understanding of the importance of developing public health protection as an alternative to the actual functioning of the public health system and its legislative provision, the legal and organizational conditions for the implementation of such an alternative have not yet been established in the state.

Paper objective. The purpose of the article is to assess the compliance of the public health policy in Ukraine with the main directions of the new European health policy «Health -2020» and to define in this context an alternative strategy for a more effective public health policy on the basis of the priority of the development of the public health system in Ukraine and its legislative support.

Paper main body. Thus, an alternative strategy for more effective health care policy is the development of a public health system in Ukraine in line with the European Capacity Building and Public Health Services Action Plan, as well as the values and principles laid out in the foundations of the European politics «Health 2020». The basic principle of the

public health system is its social nature, as well as the fact that it focuses mainly on the health of the population as a whole. The public health system can be seen as a key aspect of a wider interpretation of the health care system in the sense that it not only plays an important role in ensuring the efficiency and effectiveness of the work of the health system itself but also significantly affects the socio-economic development of society and state. In Ukraine, there are certain political and legal foundations for the development of the health care system. At the same time, since the Law of Ukraine «On the system of health care» has not yet been adopted, public authorities and local self-government bodies at the level of each region independently determine the model of the regional health care center and its stages of activity, expanding the implementation of its operational functions of health, which leads to certain errors and significantly complicates the process of extremely necessary transformations.

Conclusion from this research and perspectives of future development in current area. Thus, it can be assumed that healthcare reform in Ukraine is carried out taking into account modern strategies of effective state policy in this area and is consistent with the main directions of the new European Health Policy «Health 2020». At the same time, the development of the public health system in Ukraine has not yet become a priority of public health policy. One of the necessary steps towards the development of a national public health system and the creation of favorable conditions for the implementation of the European Action Plan for Capacity Building and Public Health Services in Ukraine approved by the WHO Regional Office for Europe is the adoption of the draft Law of Ukraine «On Public Health System» I. Adoption of this Law will ensure the implementation of public policy in public health at the level of the state, regions and community levels and will promote the adaptation of domestic legislation in this area to the legal system of the European community.

Key words: reforming, health care, public health policy, public health system, priorities of public health policy, legal conditions.

Постановка проблеми

Метою Європейської політики «Здоров'я – 2020» є значне підвищення рівня благополуччя населення, скорочення нерівності щодо здоров'я, зміцнення громадського здоров'я і забезпечення наявності стійких систем охорони здоров'я, орієнтованих на потреби людей, що характеризуються високою якістю допомоги та дотриманням принципів загального охоплення населення, соціальної справедливості і солідарності [1]. Досягнення вказаних цілей у процесі докорінних перетворень у соціально-економічній сфері України та в умовах реформування національної системи охорони здоров'я є досить складним завданням. Складність цього завдання зумовлена необхідністю чіткого визначення пріоритетів публічної політики, залучення до виконання основних функцій управління у сфері охорони здоров'я всіх, без винятку, органів публічної влади, законодавче унормування розбудови системи охорони громадського здоров'я України. Вирішення цих питань є виключною компетенцією держави. Саме на відповідальності держави за стан здоров'я населення наголошується у резолюції 23.61 Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я (ВАОЗ). Ця відповідальність має реалізовуватися через проведення комплексу економічних і соціальних заходів у межах загальнонаціональної системи охорони здоров'я на основі національного і місцевих планів при цілеспрямованому і ефективному використанні всіх сил і ресурсів для потреб охорони здоров'я, що суспільство на кожному етапі свого розвитку може виділити для цього [2].

Отже, держава є відповідальною за здоров'я своїх громадян. Держава визначає пріоритети і формує політику охорони здоров'я України та забезпечує її реалізацію [3], зокрема, щодо розбудови системи громадського здоров'я. Разом з тим, реальна публічна політика у сфері охорони здоров'я та її реалізація відстають від наукового бачення і, до теперішнього часу, в основному, базується на принципах та пріоритетах, успадкованих ще з радянського періоду.

Система охорони здоров'я в Україні фактично ігнорує потреби здорового населення, приділяючи осно-

вну увагу наданню медичної допомоги хворим, і тому неспроможна суттєво впливати на стан громадського здоров'я, яке оцінюється рядом науковців та практиків як критичний. Причинами негараздів є, переважно, несприятливі детермінанти здоров'я, а саме соціально-економічні негаразди, екологічна ситуація, спосіб життя значної частини населення (високий рівень поширеності тютюнокуріння, уживання алкоголю та наркотичних засобів, недостатні фізичні навантаження, нездорове харчування та інше) [4].

Саме тому виникає нагальна потреба щодо зміни парадигми охорони здоров'я, що вимагає пошуку відповідних стратегій більш ефективної публічної політики у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню питань різних складових державної (публічної) політики у сфері охорони здоров'я присвячені праці М. М. Білінської, Ю. В. Вороненка, Т. С. Грузевої, Д. В. Карамішева, О. В. Поживілової, Я. Ф. Радиша, І. М. Солоненка, В. Г. Шевцова та ін.

На важливості наукового пошуку щодо принципів та підходів формування та реалізації державної (публічної) політики в сфері охорони громадського здоров'я наголошують О. М. Дзюба, Є. В. Жалінська, Л. О. Качала, О. Д. Корвецький, В. В. Короленко, В. І. Миронюк, Я. Ф. Радиш, Н. О. Рингач, О. Р. Ситенко, Г. О. Слабкий, Н. Д. Солоненко та ін.

М. М. Білінська та Я. Ф. Радиш розглядають державну політику України в сфері охорони здоров'я, як комплекс ухвалених загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [5].

Л. Жаліло, О. Мартинюк стверджують, що державна політика у сфері охорони громадського здоров'я (Health public policy) – це чітко виражена орієнтація на забезпечення здоров'я і рівноправності в усіх галузях державної політики, а також відповідальність за наслідки для здоров'я [6, с. 136–137]. Основною складовою державної політики у сфері охорони громадського здоров'я є зміцнення здоров'я (health promotion) – процес, що дозволяє кожній людині і всій громаді посилити контроль за чинниками, що визначають здоров'я, і в такий спосіб поліпшити здоров'я.

В енциклопедії державного управління є таке визначення поняття «громадське здоров'я» – це комплексна політична, економічна, соціальна і медична категорія, що інтегрує індивідуальне здоров'я громадян, зумовлене дією сукупності політичних, економічних, соціальних і біологічних чинників, визначає демографічний, соціальний, економічний потенціал суспільства, є фактором національної безпеки та об'єктом соціальної політики держави [6; с. 101–102].

У проекті Закону України «Про систему громадського здоров'я», оприлюдненому на сайті Міністерства охорони здоров'я України 19 червня 2018 року, систему громадського здоров'я трактують наступним чином: це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, що здійснюють процедури та заходи, спрямовані на зміцнення здоров'я населення запобігання хворобам та збільшення тривалості життя [7].

Таким чином, система громадського здоров'я – це сукупність органів публічної влади, що реалізують державну та регіональну політику стосовно створення необхідних соціально-економічних умов буття населення, формують детермінанти та впливають на основні чинники, що визначають здоров'я, і в такий спосіб вирішують завдання збереження та укріплення громадського здоров'я.

Основним принципом системи охорони громадського здоров'я є властивий їй суспільний характер, тому і необхідно її розглядати в більш широкому сенсі, ніж традиційно, що функціонує в Україні, систему охорони здоров'я. Вона не тільки забезпечує збереження та відновлення здоров'я населення, але суттєво впливає на соціально-економічний розвиток суспільства та держави.

З погляду на вище зазначене, обрання розбудови системи громадського здоров'я у якості пріоритету публічної політики та законодавче забезпечення цього процесу є, в сучасних умовах, вкрай актуальним.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Аналіз досліджень показав, що при наявності розуміння важливості розбудови охорони громадського здоров'я, як альтернативи фактично діючої системи охорони здоров'я населення та її законодавчого забезпечення, в державі ще не створені достатні правові та організаційні умови для впровадження такої альтернативи.

Метою статті є оцінка відповідності змісту публічної політики у сфері охорони здоров'я в Україні основними напрямками Європейської політики в охороні здоров'я «Здоров'я – 2020» та визначення у цьому контексті альтернативної стратегії більш ефек-

тивної державної політики у сфері охорони здоров'я на основі пріоритетності розбудови системи громадського здоров'я в Україні та її законодавчого забезпечення.

Виклад
основного
матеріалу

Питанням розвитку системи громадського здоров'я присвячено низку документів Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ). Так, в 2012 р. Європейське регіональне бюро ВООЗ ухвалило документ – «Європейський план дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я», що став дороговказом у розвитку громадського здоров'я в Європейському регіоні. Метою Європейського плану дій є надання 53 європейським державам, членам ВООЗ, підтримки у справі поліпшення здоров'я населення, скорочення нерівності, а також у забезпеченні здійснення оперативних функцій громадського здоров'я (ОФГЗ) і основного переліку доступних, високоякісних, ефективних послуг системи громадського здоров'я на індивідуальному, місцевому та популяційному рівнях, а також зміцнення потенціалу системи громадського здоров'я [8].

Європейський план дій не просто технічний документ, це ініціатива, що орієнтована на практичні дії, а її розроблення і реалізація віддзеркалюють цінності і принципи, закладені в основах політики «Здоров'я – 2020». Зрозуміло, що сьогодні національна політика у сфері охорони здоров'я повинна формуватися у контексті розвитку глобального здоров'я, на основі Європейської політики «Здоров'я – 2020», маючи на увазі розбудову системи охорони громадського здоров'я. Певні кроки вже зроблені.

В Україні розбудова системи громадського здоров'я започаткована Указом Президента України, яким затверджено «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.). Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких є реформа системи охорони здоров'я та ухвалення програми здорового способу життя і довголіття [9].

Зміст реформи системи охорони здоров'я конкретизовано У Концепції розвитку системи громадського здоров'я, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2016 році. Кінцевою метою цієї Концепції є збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та поліпшення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства.

Основним завданням Концепції є створення багатосекторальної системи громадського здоров'я з координуючою роллю МОЗ України. Серед інших завдань є запровадження принципу пріоритетності збереження здоров'я населення в усіх напрямках діяльності органів державної влади; гармонізація нормативно-правової бази у сфері громадського здоров'я з європейським законодавством; забезпечення функціонування Центру громадського здоров'я МОЗ України як координатора програм та проектів громадського здоров'я; задоволення на національному та регіональному рівні потреб населення щодо здоров'я, проведення оцінки ризиків і розв'язання проблем у сфері громадського здоров'я; забезпечення централізації та децентралізації через передачу певних функцій та ресурсів галузі охорони здоров'я органам місцевого самоврядування; визначення пріоритетів у сфері гро-

Мета

мадського здоров'я для забезпечення їх першочергового фінансування [4].

На виконання вищевказаних завдань наказом МОЗ України створено державну установу «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» [10]. Серед функцій цього інституту є опрацювання проектів політики і стратегії у галузі громадського здоров'я; формування національних і регіональних структур у галузі громадського здоров'я; розробка та реалізація комплексних заходів та програм з профілактики і лікування захворювань, що спричиняють соціально-демографічний вплив та економічні наслідки; участь у моніторингу ефективності профілактичних програм для груп населення з чинниками ризику та підготовка відповідних пропозицій, інше.

Наступним етапом удосконалення моделі вироблення державної політики у сфері охорони здоров'я стало ухвалення Закону України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», що законодавчо закріплює принципово нові механізми фінансування медичних послуг та послуг громадського здоров'я населенню України. Статтею 3 цього Закону визначено, що за рахунок Державного бюджету України окремо здійснюється фінансове забезпечення програм громадського здоров'я, заходів боротьби з епідеміями та інших програм у сфері охорони здоров'я. [11]. Цим Законом розпочато створення правових засад щодо формування нових механізмів фінансування медичного обслуговування населення та послуг громадського здоров'я.

Важливим напрямом удосконалення публічної політики у сфері охорони здоров'я є запровадження міжгалузевої співпраці щодо розв'язання проблем громадського здоров'я. Цей підхід є важливим для визначення ефективних механізмів співробітництва органів публічної влади загальної та спеціальної компетенції з метою обміну інформацією про чинники, що впливають на стан здоров'я населення і прийняття відповідних комплексних рішень щодо детермінант та факторів здоров'я.

Розвиток міжгалузевої співпраці у сфері громадського здоров'я є складним процесом і повинен базуватись на таких положеннях: міжгалузева взаємодія та проведення громадських заходів мають враховувати місцеві умови й забезпечувати участь населення; розвиток міжгалузевої взаємодії відбувається завдяки спільним програмам між організаціями, діяльність яких спрямовано на вирішення проблем збереження здоров'я населення; для підтримки міжгалузевої взаємодії потрібне розуміння та відданість учасників; необхідна взаємодія місцевих неурядових структур при ухваленні політичних рішень; необхідна чітка вертикальна координація на всіх державних рівнях; важливим є ефективне залучення до вищого координаційного органу представників нижчих рівнів. ВООЗ визначає кілька чинників, що впливають на міжгалузеву координацію реалізації функцій громадського здоров'я. Це стабільність структури управління; наявність економічних стимулів та можливості їх впровадження; адекватна інфраструктура; чітко окреслені відносини між виконавчими структурами та організаціями, що несуть відповідальність за ухвалення політичних рішень; існування координуючих систем на національ-

ному та регіональному рівнях; розроблення програм із зменшення чинників ризику громадського здоров'я; залучення до планування технічного персоналу, встановлення відповідних нормативів та стандартів, проведення наукових досліджень згідно з пріоритетними напрямками; забезпечення між- та внутрішньоурядових взаємодій щодо проблем громадського здоров'я (наприклад, міжурядові консультативні ради), інш. [5, с. 426–427].

Разом з тим, в зв'язку з відставанням формування нормативно-правової бази, необхідної для створення загальнодержавної системи громадського здоров'я, на місцях спостерігається процес стихійного народження відповідних інституцій, які виникають як ініціатива «знизу». Органи державної влади та органи місцевого самоврядування на рівні кожного регіону самостійно визначають локальну модель центру громадського здоров'я. Так, за даними регіональних інтернет-ресурсів, наприклад, у Херсонській області центр громадського здоров'я створено шляхом розширення функцій Херсонського обласного центру здоров'я та спортивної медицини. У Рівненській області – шляхом об'єднання обласного інформаційно-аналітичного центру медичної статистики, обласного центру здоров'я та обласного центру профілактики та боротьби зі СНІДом. У Сумській області – це новий заклад громадського здоров'я.

Послуги щодо охорони громадського здоров'я на рівні громад планується також надавати силами закладів первинної медичної допомоги, неурядовими організаціями шляхом укладання угод з регіональними центрами громадського здоров'я. Окрім того, в об'єднаних територіальних громадах передбачається робота фахівців у сфері громадського здоров'я, які спроможні оцінювати стан здоров'я мешканців громади, визначати чинники ризику для окремих груп населення, надавати органам місцевого самоврядування пропозиції щодо реалізації програм скринінгів та виконувати інші функції громадського здоров'я. Ця різноманітність потребує унормування, створення певної системи, єдиних правил.

Розбудова вітчизняної системи громадського здоров'я повинна стати пріоритетом державної публічної політики і отримати законодавчу підтримку. Одним із перших і найбільш важливих кроків на цьому шляху є необхідність ухвалення у Верховній Раді проекту Закону України «Про систему громадського здоров'я». Цей законопроект визначає засади, напрями, завдання, механізми і терміни розбудови системи громадського здоров'я для формування та реалізації ефективної державної політики зі збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та поліпшення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя.

З ухваленням цього Закону стане можливим впровадження 10 оперативних функцій громадського здоров'я ВООЗ. Відбудеться чіткий розподіл функцій і повноважень Кабінету Міністрів України, МОЗ України та інших органів влади в системі громадського здоров'я. Буде створено Національну раду України з питань громадського здоров'я, яка виконуватиме функції постійного консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України з питань громадського здо-

ров'я. Метою її діяльності є реалізація принципу врахування інтересів громадського здоров'я в усіх сферах державної політики. Запроваджується модель управління системою громадського здоров'я за принципом субсидіарності, коли повноваження ухвалення рішень надаються органам місцевої влади. Вводиться принцип регіональної екстериторіальності. У кожній області функціонуватиме регіональний центр громадського здоров'я, що буде опікуватися питаннями збереження здоров'я населення, проведення епідеміологічного нагляду, профілактикою хвороб та здійснюватиме заходи боротьби з епідеміями. Окремо буде врегульовано діяльність Національного та регіональних центрів громадського здоров'я. Будуть встановлені європейські підходи до проведення епідеміологічного нагляду, що дасть можливість охоплювати не лише інфекційні хвороби, а й неінфекційні захворювання, які щороку в Україні зумовлюють 86 % летальних випадків. Нові підходи до оцінки і прогнозу санітарно-епідеміологічної ситуації, виявлення причинно-наслідкових зв'язків між станом здоров'я населення та впливом на нього чинників середовища дозволять розробляти науково обґрунтовані рекомендації для ухвалення ефективних управлінських рішень у сфері громадського здоров'я.

Закон також врегулює питання кадрового та наукового забезпечення системи громадського здоров'я. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців у сфері громадського здоров'я будуть здійснюватися відповідними вищими навчальними закладами та науковими установами, закладами підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, а також через аспірантуру і докторантуру згідно із законодавством про освіту.

Обсяг коштів Державного бюджету України, призначених для фінансування державних програм громадського здоров'я та заходів боротьби з епідеміями, становитиме не менше 5% від суми всіх видатків на охорону здоров'я [12].

Висновки

Таким чином можна стверджувати, що в Україні реформування системи охорони здоров'я здійснюється з урахуванням сучасних стратегій ефективної державної політики у цій сфері та узгоджується з основними напрямками Європейської політики в охороні здоров'я «Здоров'я – 2020». Разом з тим, розбудова системи громадського здоров'я в Україні ще не стала пріоритетом публічної політики у сфері охорони здоров'я. Процес розбудови системи громадського здоров'я законодавчо ще не врегульований.

Одним із необхідних кроків на шляху розбудови вітчизняної системи громадського здоров'я та створення сприятливих умов реалізації в Україні Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я, затвердженого Європейським регіональним бюро ВООЗ, є ухвалення проекту Закону України «Про систему громадського здоров'я». Прийняття цього Закону забезпечить реалізацію публічної політики у сфері громадського здоров'я на рівні держави, регіонів та громад і сприятиме адаптації вітчизняного законодавства в цій сфері до правової системи європейського співтовариства.

Література

1. Грузєва Т. С. Забезпечення рівності і справедливості в охороні здоров'я – стратегічна мета нової

Європейської політики «Здоров'я-2020». *Східноєвропейський журнал громадського здоров'я*. 2012. № 2–3 (18–19). С. 87–91.

2. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Під. заг. ред. Ю. В. Вороненка, В. Ф. Москаленка. Тернопіль: Укрмедкнига, 2000. С. 19.

3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України N 2802-XII від 19.11.92. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>.

4. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249618799>.

5. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша. Київ: НАДУ, 2013. Ч. 1. С. 7.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.

7. Про систему громадського здоров'я: Проект Закону України від 19.06.2018 р. URL: http://moz.gov.ua/uploads/1/5636-pro_20180620_1.pdf.

8. Європейський план дій по укріпленню потенціала і услуг общественного здравоохранения. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2012 (документ EUR/RC62/12). 52 с.

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

10. Про утворення ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.09.2015 № 604. URL: <http://www.HYPERLINK> «<http://www.moz.gov.ua/>» moz HYPERLINK «<http://www.moz.gov.ua/>» . HYPERLINK «<http://www.moz.gov.ua/>» gov HYPERLINK «<http://www.moz.gov.ua/>». HYPERLINK «<http://www.moz.gov.ua/>» ua.

11. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України N 2168-VIII від 19.10.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.

12. МОЗ України оприлюднило для громадського обговорення проект Закону «Про систему громадського здоров'я» URL: <https://phc.org.ua/news/show/moz-ukrajini-oprilyudnilo-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-pro-sistemu-gromadskogo-zdorovya>.

Олександр Лаврук

докторант кафедри публічного адміністрування,

Міжрегіональна Академія управління персоналом (м. Київ), к.е.н.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА

Проводиться теоретичне дослідження ефективної діяльності держави при регулюванні розвитку тваринництва. Вивчається сучасний стан функціонування тваринництва, використання генетичного потенціалу стада, застосування нормативно-законодавчих матеріалів, направлених на збільшення виробництва конкурентоспроможної тваринницької продукції. Вказується на необхідність забезпечення взаємодії інструментів державного регулювання тваринництва. Зазначається, що одним із важливих інструментів державного регулювання є бюджетна політика держави, яка сприяє підвищенню розміру бюджетної підтримки та посиленню державного регулювання процесу її розподілу в тваринництві. Доказано, що реалізація заходів державного регулювання забезпечить сталий розвиток і прибутковість тваринництва. Запропонована необхідність використання у державному регулюванні критеріїв забезпечення інтенсивного розвитку галузі тваринництва.

Ключові слова: держава, державне регулювання, тваринництво, державна політика, критерії, державне управління, ефективність.

Olexandr Lavruk

doctoral student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, PhD in Economic Sciences

STATE REGULATION OF ANIMAL HUSBANDRY

Problem setting. Conducted a study of effective activity of the state in regulating the development of animal husbandry, the operation of which is a relevant issue because of the state of Affairs in the industry and accepted by public-policy decisions depend on socio-economic development not only of agriculture but also the state and the level of food security.

Recent research and publications analysis. It is established that the problem of revival and state regulation of animal husbandry in the conditions of stabilization of market relations has not found its deep reflection in the scientific research of scientists. Therefore, further study of the nature, content, principles and tools of state regulation of animal husbandry and the identification of factors affecting its efficiency.

Paper objective. The purpose of the article is a comprehensive study of the problem of state regulation of animal husbandry, taking into account the impact on its development of internal and external factors.

Paper main body. The current state of the functioning of animal husbandry and the use of regulatory and legislative materials aimed at increasing the production of competitive animal products is studied. The necessity of interaction between the instruments of state regulation of animal husbandry is pointed out. It is noted that one of the important tools of state regulation is the budget policy of the state, which contributes to increasing the size of budget support and strengthening of state regulation of the process of its distribution in animal husbandry. It is proved that the implementation of measures of state regulation will ensure sustainable development and profitability of animal husbandry.

Conclusions of the research. We believe that the state regulation of animal husbandry contributes to the comprehensive support of livestock producers and is a priority of the state agricultural policy of the country. In the future, we should not expect that animal husbandry will become a powerful institutional subject of the market without effective measures of state support and state regulation of its further development. In subsequent years, considerable attention should be given not only to balancing the interests of state authorities, public administration, local self-government and livestock enterprises, but also to creating appropriate conditions for their economic activities in difficult market conditions. The proposed need to use in the state regulation of criteria to ensure the intensive development of animal husbandry industry.

Key words: state, state regulation, animal husbandry, state policy, criteria, public administration, efficiency.

Постановка проблеми

Соціально-політичні зміни в Україні спонукають до необхідності посилення регулюючої ролі держави та підвищення ефективності державного регулювання виробничих процесів і ресурсів, які забезпечують їхнє здійснення в аграрному секторі з метою збільшення обсягів виробництва тваринницької продукції.

На сьогоднішній день актуальною проблемою, що потребує першочергового розв'язання, є питання функціонування тваринництва, від стану справ якого і прийнятих державно-політичних рішень залежить соціально-економічний розвиток не тільки сільського

господарства, але й держави та рівень її продовольчої безпеки. Слід зазначити, що зараз державою зовсім мало уваги і допомоги надається такому напрямку аграрної діяльності, як тваринництво, яке має досить великі можливості для розвитку експорту тваринницької продукції та забезпечення у ній потреб внутрішнього і зовнішнього ринків.

Натепер у державній політиці зовсім мало уваги надається диспаритету цінових відносин, поточним потребам надійного і безперебійного забезпечення країни і населення високоякісними і поживними продуктами тваринного походження. У результаті галузь

© Лаврук О. В., 2019.

тваринництва знаходиться у досить складному становищі, що виражається у відсутності скоординованої виробничо-матеріальної бази і високопродуктивного генетичного потенціалу тварин та малій відповідальності за ці процеси органів державного управління і місцевого самоврядування.

Надалі сучасна державна політика повинна базуватися на національних пріоритетах та враховувати стан інтеграції України до Європейського Союзу і світового економічного простору, що дасть можливість забезпечити перетворення тваринництва на високоефективну, конкурентоспроможну галузь аграрної економіки держави, яка сприятиме задоволенню економічних і соціальних інтересів населення країни. У цьому контексті державне регулювання інтенсивного розвитку тваринництва і збільшення кількості високопродуктивного генетичного потенціалу тварин повинно виражати відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування і працівниками під час здійснення технологічних виробничих процесів, пов'язаних з виробництвом тваринницької продукції, з метою максимального задоволення потреб населення у калорійних продуктах харчування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Спрямованість комплексу заходів на розбудову України як правової, демократичної держави та удосконалення діяльності державно-правових інститутів з метою формування механізмів державного регулювання процесів соціально-економічного розвитку аграрного сектору економіки для збільшення обсягів виробництва продовольства, спонукали до необхідності теоретичного узагальнення наукових поглядів, викладених у наукових розробках вітчизняних вчених:

О. Амосова, В. Андрійчука, В. Базилевича, В. Гейця, М. Латиніна, В. Лагутіна, С. Майстро, Л. Молдован, Т. Осташко, Б. Пасхавера, І. Розпутенка, П. Саблука, В. Тертичка, О. Шубравської, О. Шпичака, В. Юрчишина та багатьох інших.

Однак, проблема державного регулювання розвитку тваринництва, в умовах стабілізації ринкових відносин, не знайшла свого відображення у наукових дослідженнях вітчизняних вчених. А тому подальшого вивчення потребують питання сутності, змісту, принципів і взаємодії інструментів державного регулювання розвитку тваринництва та виявлення чинників, що впливають на підвищення його ефективності.

Мета

Метою статті є комплексне дослідження проблеми державного регулювання тваринництва з урахуванням впливу на його розвиток внутрішніх і зовнішніх чинників.

Виклад основного матеріалу

У період соціально-економічних трансформацій особливу роль відіграє державне управління сільським господарством, основною складовою якого є тваринництво, яке є тією структурованою сукупністю галузей

сільськогосподарського виробництва, харчової і переробної промисловості, які займаються виробництвом і переробкою продукції тваринництва.

В умовах еволюційних перетворень і стабілізації ринкових відносин у країні постійно виникає необхід-

ність державного регулювання виробничої діяльності, особливо у галузі тваринництва, що зумовлюється:

- оступовим розвитком національної економіки країни за рахунок позитивних зрушень в окремих галузях підприємницької і виробничої діяльності;
- тривалими трансформаційними процесами і нестабільністю у суспільно-економічному житті країни;
- невідповідністю виробничих умов для повноцінного відродження і масового розвитку тваринництва;
- необхідністю розробки обґрунтованої і ефективної державної політики щодо забезпечення інноваційного розвитку тваринництва.

Тваринництво, як одна із основних галузей сільського господарства України, останніми роками знаходиться у досить скрутному становищі, оскільки щорічно скорочуються розміри виробництва, зменшується поголів'я худоби і птиці, не проводиться селекційно-племінна робота, тобто галузь не відроджується, а поступово занепадає. На даний час більшість малих тваринницьких господарств показали свою неспроможність на достатньому рівні забезпечити себе засобами виробництва (відсутність власних грошових коштів), а тому, не отримавши підтримки держави, призупинили своє існування.

Нездатність ефективно господарювати у складних економічних і ринкових умовах підтвердили також дрібні товаровиробники і більшість господарств населення. У цих підприємствах значно скоротилася кількість худоби і птиці. Зокрема, за період з 2000 р. по 2017 р. поголів'я великої рогатої худоби зменшилося на 46,1 % (корів – на 50,1 %), свиней – на 46,4 %, овець і кіз – на 23,2 %, птиці – на 6,2 %. У результаті обсяг виробництва м'яса усіх видів скоротився на 31,8 %, молока – на 16,4 %, вовни – на 18 %. Водночас у господарства усіх категорій лише кількість птиці збільшилася в 1,7 рази, тоді як великої рогатої худоби зменшилася на 62,5 %, свиней – на 20,2, овець і кіз – на 60,2 % [7, с. 138, 156]. Усе це є наслідком невдалої аграрної політики держави та неналагодженості державного регулювання виробничих процесів у тваринництві.

Натепер забезпечити повне відродження й інтенсивний розвиток тваринництва практично неможливо через збитковість окремих підгалузей, нестабільних політичних та складних і непередбачуваних ринкових ситуацій, відсутності належного фінансування будівництва тваринницьких приміщень сучасного типу, придбання необхідних машин, обладнання та племінних тварин. Прийняті державою закони і аграрні програми поки що малодієві, а тому не дають можливості досягти бажаного рівня у розвитку тваринництва. Достеменно існуючі проблеми і негативні тенденції потребують негайного перегляду і регулювання державою дестабілізуючих явищ у подальшому розвитку тваринництва.

Дослідження показали, що держава недостатньо уваги надає реалізації функцій передбачення і регулювання виробничих відносин, організації відновлення масштабів підгалузей тваринництва, ефективному використанню можливостей генетичного потенціалу, що й призвело до занепаду тваринництва. Більше того, держава не спромоглася покращити стан державного

управління в галузі, а тому реформа тут обернулася новими проблемами та можливостями для розвитку бюрократії і корупції [6, с. 60]. Спостерігається недовіра до бюджетних, податкових, фінансових, зовнішньоекономічних механізмів та зниження рівня життя сільського населення [1].

Відповідно, державі важливо забезпечити створення відповідного нормативно-правового поля та оптимальне співвідношення ринкових і державних важелів регулювання розвитку тваринництва. Необхідність регулювання негативних процесів у розвитку сільського господарства спонукало Міністерство аграрної політики і продовольства України разом з міністерствами і відомствами, органами виконавчої влади країни до розробки заходів зі стабілізації розвитку галузі тваринництва. Прийняті Закони України («Про молоко та молочні продукти», «Про племінну справу у тваринництві», «Про ветеринарну медицину», «Про розвиток сільського господарства та сільських територій в 2017–2022 рр. (інтегральне село) (ст.17- Розвиток тваринництва, контроль якості харчових продуктів і кормів, здоров'я тварин), Постанова Міністерства аграрної політики та продовольства України «Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва», наказ «Про затвердження Положення про Комісію Мінагрополітики для надання державної підтримки галузі тваринництва та форм відповідних документів», розпорядження «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 «Державна підтримка галузі тваринництва» на 2018 рік) сприяють визначенню системи бюджетних дотацій на продукцію (поставляється для державних потреб) тваринництва, на підтримку племінної справи, утримання молодяку тварин, компенсації частини витрат на придбання племінних тварин, комбікормів і інших ресурсів. Однак, у більшості випадків різного роду робота проводиться і

має певні результати у інших галузях сільського господарства, тоді як у тваринництві позитивні зміни не спостерігаються.

Державне регулювання повинно і надалі здійснюватися відповідно до чинного законодавства згідно розроблених економічних заходів, які відображаються у комплексних цільових програмах. Узагальнення виконаних наукових досліджень дає можливість стверджувати, що на відродження і розвиток тваринництва мають вплив безліч чинників, серед яких вагоме місце займає слабка дієвість державного регулювання і управління (рис. 1.).

Отже, на розвиток тваринництва і збільшення обсягів тваринницької продукції значно впливає ціла низка зовнішніх і внутрішніх чинників, які визначають рівень державної підтримки товаровиробників цієї галузі, що здійснюється шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, соціально-політичних і управлінських рішень щодо фінансового, інвестиційного і інноваційного забезпечення галузі, формування виробничих ресурсів, зокрема генетичного потенціалу тварин, та ринкової інфраструктури. Власне усі ці, як і багато інших проблем, повинні підпорядковуватися впливу державного регулювання, особливо фінансова підтримка тваринництва державою, процес ціноутворення, кредитна система і механізми кредитування та страхування виробників тваринницької продукції. Відтак, державне регулювання являє собою специфічний, якісно визначений вплив держави на зміну становища країни, внутрішніх чинників, явищ і їхніх зв'язків та досягнення відповідного рівня розвитку тваринництва.

Доволі часто у трактуваннях впливу держави на економіку науковці використовують такі поняття (синоніми), як «управління» і «регулювання» [2, с. 46–47], або ж вважають, що механізм державного регулювання являє собою сукупність методів і інструментів, за допомогою яких виконуються дії для забезпечення

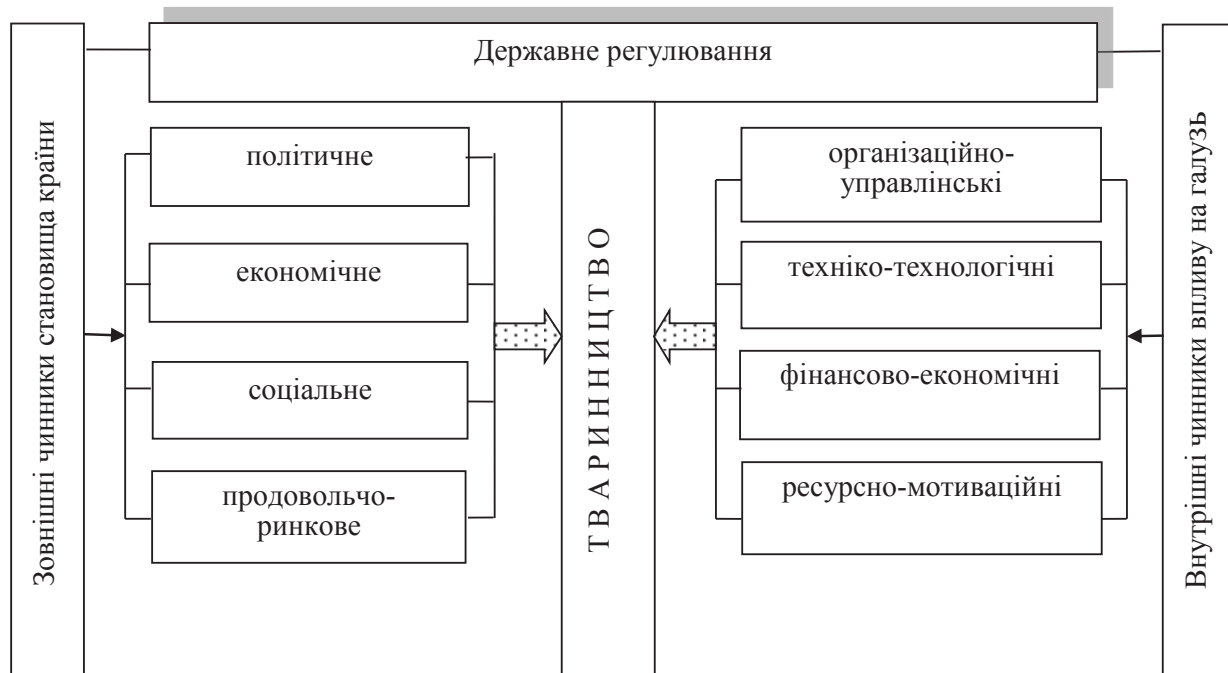


Рис. 1. Державне регулювання та основні чинники впливу на розвиток тваринництва (авторська розробка)

діяльності системи [3]. Окрім цього стверджується, що єдиний механізм втілює у собі сукупність методів державного регулювання, функції, що виконуються державою з допомогою цих методів, принципи державного регулювання, його цілі і організаційна структура суб'єкта регулювання [5, с. 41]. Слід зазначити, що дефініцію поняття «механізм державного регулювання» вчені розуміють як «... спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових функціях і принципах, забезпечуючи за допомогою форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч» [4, с. 33].

За результатами дослідження державне регулювання розвитку тваринництва передбачає чітко організовані заходи державної політики стосовно забезпечення стабільного і збалансованого функціонування різних його підгалузей з метою збільшення обсягів тваринницької продукції та підвищення її якості. На нашу думку, державне регулювання тваринництва являє собою систему взаємопов'язаних форм, методів і інструментів, які використовуються суб'єктами регулювання з метою створення стійких економічних, правових і соціальних умов для його розвитку, цілеспрямованого впливу на міжгалузеві і міжгосподарські відносини, ефективне використання виробничих ресурсів, особливо генетичного потенціалу тварин, формування ринку тваринницької продукції та прибутковості тваринницьких підприємств.

Розвиток тваринництва є запорукою продовольчої безпеки країни, однак його сучасний стан характеризується низкою негативних тенденцій і проблем, що спонукають до негайного їхнього розв'язання шляхом

аналізу порівняльних характеристик постійної і регулюючої діяльності державної аграрної політики. У даному випадку акцент робиться на ті регулюючі заходи, що позитивно або ж негативно впливають на розвиток і результативність галузі (табл.).

Можна споглядати, що ті області діяльності галузі, що піддаються державному регулюванню відзначаються стабільністю і конкурентоспроможністю, мають можливість отримувати державні виплати, субсидії, дотації. У протилежному разі більшість господарюючих суб'єктів, що не знаходяться під прискіпливою увагою держави і своєчасно не знаходять її підтримки не можуть конкурувати на ринку, оскільки функціонують нестабільно, а тому поступово розоряються і розпадаються. А тому, щоб забезпечити вищий рівень ефективного використання коштів державного бюджету, необхідно державну підтримку спрямувати на розвиток малих і середніх тваринницьких підприємств.

Варто відмітити, що неповна досконалість нормативно-правової бази аграрного законодавства, незначний рівень адаптації тваринників до складних ринкових умов і приватної власності, нестійкість форм господарювання у кінцевому підсумку породжують необхідність державного регулювання комплексу організаційно-господарських, соціально-економічних, фінансових, нормативно-правових та інших заходів, які у єдиному взаємозв'язку спроможні забезпечити ефективний розвиток тваринництва.

Натепер існує потреба подальшого розвитку і удосконалення державного регулювання тваринництва шляхом обґрунтування, розробки і реалізації аграрної політики держави заходи якої, з використанням теоретико-методологічних підходів, забезпечать усесторон-

Таблиця

Порівняльні характеристики постійної і регулюючої діяльності державної аграрної політики у розвитку тваринництва

Підтримуюча діяльність	Порівняльні характеристики	Регулююча діяльність
Тваринництво є складною і трудомісткою галуззю	Оцінка стану тваринництва	Тваринництво є конкурентною галуззю за рахунок модернізації і впровадження прогресивних технологій
Тваринництву характерний високий рівень нестабільності виробництва, цін і прибутків, неефективне використання виробничих ресурсів, диспаритет цін, низький рівень доходів від реалізації продукції	Особливості становлення і розвитку тваринництва	Процес нестабільності вирівнюється незначним коливаннями цін, отриманням прибутку, раціональним використанням виробничих ресурсів, помірним ростом доходів від реалізації продукції
Є нестабільним, передбачено державне стимулювання експорту і скорочення імпорту продукції, налагодження процесу функціонування ринкової інфраструктури	Внутрішній ринок продукції тваринництва	Ефективне функціонування, оптимізація ринкової інфраструктури, прискорення реалізаційних процесів, практика обмежень імпортних поставок і збільшення експорту продукції
Забезпечення стабільності розвитку галузі, відтворення поголів'я, підвищення продуктивності тварин і отримання високих грошових доходів	Завдання державної аграрної політики	Активізація ринкових регуляторів з метою розширеного відтворення поголів'я, підвищення ефективності розвитку галузі, конкурентоспроможності виробництва продукції і максимізації доходів
Дотримання вимог законодавчих і нормативно-правових актів, оподаткування, прямих виплати товаровиробникам, заставне кредитування, стимулювання економічного витрачання виробничих ресурсів, спеціальні бюджетні дотації	Інструменти державної аграрної політики	Чітке дотримання вимог законодавчих і нормативно-правових актів щодо податкового, цінового регулювання і виробничої діяльності, цільове кредитування, компенсаційні виплати працівникам, державні контракти, спеціальні бюджетні дотації

Джерело: власна розробка

не обґрунтування чинників його структурних складових. Здебільшого у практиці регулювання

соціально - економічних процесів у тваринництві використовуються різні методи, форми та інструменти, що можуть кожен раз змінюватися, оскільки віддзеркалюють перелік виробничих і економічних завдань, які відображаються у політиці держави.

Для вирішення нинішніх проблем тваринницької галузі важливе місце у цілеспрямованому державному регулюванні повинна посідати бюджетна підтримка та створення сприятливих умов для забезпечення інвестиційно – інноваційного розвитку галузі. Слід відмітити, що визначена державна підтримка галузі тваринництва не знайшла свого застосування, оскільки виникла потреба вносити зміни до ряду нормативно-правових актів та затверджувати необхідні заходи до запропонованих бюджетних програм. Зокрема, механізм додатково запланованого фінансування будівництва і реконструкції (доцільно проводити на початковому етапі, а не на завершеному) тваринницьких ферм не був своєчасно реалізований.

Дуже часто не знаходять підтримки окремі нормативно-правові акти, без затвердження тривалий час залишаються паспорти бюджетних програм, положення про комісії (повинні працювати ефективно і оперативно), що забезпечують прийняття заяв на відшкодування коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва, що спонукає суб'єктів господарювання відмовлятися від виділених їм коштів. Цілком важливо, щоб держава не тільки спрямовувала кошти на підтримку тваринництва, але й здійснювала безперервний контроль за напрямками їхнього цільового використання відповідно до розроблених програм та існуючого законодавства.

Державне регулювання доцільно спрямувати на досягнення найбільш ефективного, стабільного, економічного і соціального розвитку тваринництва, що дасть можливість, в умовах несприятливої ринкової кон'юнктури, забезпечити економічну підтримку тваринницьких підприємств та підвищити рівень їхньої прибутковості за рахунок збільшення обсягів і розширення асортименту високоякісної тваринницької продукції відповідно до потреб споживачів.

Висновки

Отже, державне регулювання розвитку тваринництва, при допомозі використання різних форм і методів, сприяє усесторонній підтримці виробників тваринницької продукції, виступає пріоритетним напрямком державної аграрної політики країни, оскільки дозволяє створити сприятливі умови для постійної зайнятості населення, забезпечення його продуктами тваринного походження та формування соціально-виробничої інфраструктури в сільській місцевості.

Для того, щоб побудувати в країні та її регіонах оптимальну систему державного регулювання розвитку тваринництва необхідно визначитися з більш раціональними інструментами регулювання та забезпечити їхню адаптацію до теперішніх умов господарювання. Основними інструментами, що можуть знаходитися у полі державного регулювання є: спеціальні цільові програми, система ціноутворення і оподаткування, ринковий механізм, кредитно-фінансова і продовольча система та інші. Зазвичай першочергового впливу державного регулювання потребують ветеринарно-зо-

отехнічні заходи, енергетична і екологічна безпеки, дотримання вимог нормативно-правової бази, відповідності законодавству про безпечність і якість харчових продуктів та кормів, здійснення цінової і податкової політики та ін.

Вважаємо, що без проведення належного державного регулювання і забезпечення відповідного впливу регулюючих інститутів на розвиток тваринництва з'являється реальна загроза зменшення обсягів виробництва тваринницької продукції та призупинення виробничо-господарської діяльності тваринницьких підприємств у сільській місцевості. Наразі не варто у послідовні роки очікувати, що тваринництво стане потужним інституційним суб'єктом ринку без дієвих заходів державної підтримки і державного регулювання його подальшого розвитку. У даному випадку суттєву увагу слід надати не тільки збалансуванню інтересів між органами державної влади, державного управління, місцевого самоврядування і тваринницькими підприємствами, але й створенню належних умов для здійснення ними господарської діяльності у складних ринкових умовах господарювання.

Література.

1. Бондаревська К. В. Тенденції розвитку аграрного сектору економіки України. *Економіка АПК*. 2014. №11. С. 36–42.
2. Дубровина Н. А. Совершенствование управления социально-экономическим развитием региона (на примере Самарской области): дис. канд. экон. наук. Самара, 2003. 233 с.
3. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: [монографія]. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
4. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 320 с.
5. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 240 с.
6. Ревенко М. М. Аграрні відносини в Україні: проблеми і їх вирішення. *Економіка АПК*. 2003. №1. С. 60–64.
7. Сільське господарство України 2017: статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики України, 2018. 245 с.

Олександр Непомнящий

професор кафедри публічного адміністрування

Міжрегіональної академії управління персоналом, д.держ.упр., доцент

Олег Дегтяр

доцент кафедри Менеджменту і адміністрування Харківського національного

університету міського господарства імені О.М. Бекетова, д.держ.упр.

ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджено шляхи формування ефективної системи підготовки кадрів для забезпечення державного управління сталим розвитком відповідно до глобалізаційних вимог, що ставляться перед суспільством в умовах інтеграції та сучасного інноваційного розвитку. Досліджено компетентності, які необхідні для забезпечення ефективного управління сталим розвитком на національному рівні. Проаналізовано нормативно-правову базу сталого розвитку в Україні. Визначено пріоритети сталого розвитку для українського суспільства.

Ключові слова: державне управління, сталий розвиток, механізм державного управління, кадровий резерв.

Oleksandr Nepomniashchyi

professor of the Public Administration Department, Interregional Academy

of Personnel Management, Doctor of Sciences in Public Administration, Docent

Oleg Diegtiar

associate professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov

National University of Urban Economy in Kharkiv, Doctor of Sciences in Public Administration

TRAINING OF PERSONNEL TO PROMOTE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The article is devoted to the issues of training of qualified specialists for the system of public administration in order to ensure sustainable development. The Concept of Sustainable Development proposed by the United Nations is considered. Priority goals of global strategic development are defined. The specificity of the realization of the goals of sustainable development according to the conditions of functioning of economic and social systems in Ukraine is analyzed. The normative and legal provision of sustainable development issues in Ukraine is analyzed. The basic competencies for formation of the personnel reserve of state management with sustainable development at the national and regional levels are determined. It is noted the importance of practical experience, including international ones, for creating conditions for the implementation of the Concept of Sustainable Development in Ukraine. The mechanism of management training for sustainable development at the state and regional levels has been developed. A system of elements, functions and processes for the implementation of the developed mechanism has been formed. Priority tasks for each of the institutions are determined for the formation of an effective state government striving for sustainable development.

Key words: state administration, sustainable development, mechanism of public administration, personnel reserve.

Постановка
проблеми

Глобалізаційні процеси ставлять перед суспільством нові виклики. Забезпечення сталого розвитку є одним із пріоритетних завдань влади та міжнародних громадських інституцій. Концепція сталого розвитку визначена ООН як основа для подальшого розвитку глобалізованого суспільства. Пріоритети сталого розвитку вимагають від державної влади нового стратегічноорієнтованого мислення щодо формування майбутнього окремих регіонів, територій, країн та світу в цілому. В цих умовах постає проблема підготовки кваліфікованих фахівців для системи державного управління, орієнтованих на забезпечення глобального сталого розвитку. Серед основного кола питань сталого розвитку визначають економічні, екологічні та соціальні. Отже, взаємодія цих трьох блоків при підготовці фахівців зі стратегічного управління розвитком територій визначає парадигму забезпечення кадрами інституцій, що забезпечують сталий розвиток на глобальному та місцевому рівнях.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Питанням забезпечення сталого розвитку в Україні на державному та регіональному рівнях присвячено роботи багатьох науковців. Зокрема, питання забезпечення державного управління сталим розвитком на рівні регіонів розглядалося у роботі В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла [1]. Соціальні аспекти сталого розвитку та їх забезпечення через реалізацію механізмів державного управління представлені у роботі З. В. Балабаєва, Б. Ю. Ростіянова, І. Л. Росколотько [2]. З. В. Герасимчук розглядав основи регіональної політики із забезпечення сталого розвитку [3]. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку представлені у монографії М. А. Хвесика [4]. Удосконалення механізмів сталого розвитку на державному та регіональному рівнях представлено у роботах С. В. Волика та О. Б. Коротича [5, 6]. Методологія регіонального розвитку на основі глобальних пріоритетів представлена у роботі В. І. Чужикова [7].

© Непомнящий О. М., Дегтяр О. А., 2019.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Незважаючи на значну кількість публікацій, присвячених питанням сталого розвитку, бурхливий розвиток науки та техніки, поява нових глобальних викликів та необхідність реалізації європейського вектору розвитку у системі державного управління в Україні ставлять перед науков-

цями нові завдання щодо пошуку ефективних шляхів забезпечення реалізації Концепції сталого розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому, гостро стоїть проблема забезпечення управлінськими кадрами для проведення відповідних реформ та забезпечення якісної імплементації положень глобального розвитку із урахуванням специфіки українського соціуму та економіки.

Мета

Отже, зважаючи на актуальність тематики, ціллю статті є визначення ефективних механізмів підготовки кадрів для забезпечення державного

управління сталим розвитком на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Для вирішення поставленої цілі визначено необхідність реалізації ряду завдань, зокрема:

- теоретичне обґрунтування Концепції сталого розвитку, розробленою ООН;
- визначення пріоритетних напрямів реалізації Концепції сталого розвитку для України;
- розробка пропозицій щодо компетентісних характеристик кадрового резерву для забезпечення державного управління сталим розвитком території;
- розробка ефективних механізмів підготовки кадрів для забезпечення державного управління сталим розвитком території.

Виклад
основного
матеріалу

Сучасна система державного та регіонального управління розвивається в умовах трансформаційних процесів, спрямованих на забезпечення євроінтеграційного вектору української економічної та соціальної

систем. Органи влади стикаються з новими глобалізованими викликами, що пов'язані із бурхливим розвитком науки та техніки, науково-технічним прогресом, переходом від постіндустріального до інформаційного суспільства, постановкою нових вимог у системі державної безпеки, в тому числі щодо забезпечення інформаційної безпеки та фінансово-економічної безпеки держави. В цих умовах система державного та регіонального управління має бути готова до мобільних змін та трансформацій, що можна забезпечити лише гнучкістю та мобільністю механізмів державного управління. В таких умовах набуває особливої актуальності підготовка кадрового резерву для забезпечення ефективного державного та регіонального управління щодо реалізації Концепції сталого розвитку в Україні.

Відповідно до пропозицій, що представлені у звіті Комісії ООН у 1987 році, було визначено поняття «Сталого розвитку», що описується як розвиток суспільства, який забезпечує задоволення потреб сучасного покоління, але не ставить під загрозу існування майбутніх поколінь у результаті задоволення потреб нинішнього [2].

Таким чином, ООН визначає, що поняття «сталості» розвитку притаманне для описання підходів до забезпечення потреб людства через використання ресурсів настільки раціонально, щоб їх використання забезпечувало можливість майбутнім поколінням також задовольняти власні потреби, тобто через забезпечення сталості екосистем та навколишнього середовища. Сталий розвиток передбачає раціональне використання обмежених природних ресурсів та гармонійне співіснування із оточуючим середовищем [3].

Концепція сталого розвитку ООН передбачає механізми регулювання життя людства у наступних напрямках: екологічний, економічний та соціальний. Ряд науковців серед пріоритетних груп показників сталого розвитку також виділяють показники духовності, що мають забезпечувати новий формат мислення суспільства, спрямований не лише на власні інтереси, але й на можливості майбутніх поколінь щодо забезпечення власних потреб.

ООН виділено наступні блоки глобальних проблем, боротьба з якими може забезпечити людству сталий розвиток, а саме [8]:

- боротьба з бідністю;
- боротьба з голодом;
- забезпечення високого рівня охорони здоров'я;
- висока якість освіти;
- гендерна рівність;
- забезпечення чистою питною водою;
- енергоефективність;
- економічне зростання та боротьба з безробіттям;
- інновації, забезпечення інфраструктурою, ефективна індустріалізація;
- боротьба з нерівноправ'ям;
- сталий розвиток міст та населених пунктів;
- відповідальне споживання;
- боротьба зі зміною клімату;
- збереження морської флори та фауни;
- збереження екосистем;
- мир та правосуддя;
- інтернаціоналізація партнерства заради досягнення глобальних цілей.

Україна, як держава, що визначила пріоритетом європейську інтеграцію, і є членом ООН має визначати у якості цілей стратегічного розвитку саме цілі сталого розвитку, задекларовані Концепцією сталого розвитку ООН. Серед основних завдань України для входження у єдиний європейський простір глобального розвитку можна виділити наступні:

- забезпечення належного рівня економічного розвитку відповідно до наявних ресурсів та потенційних можливостей для функціонування економіки країни;
- вирішення ряду екологічних проблем, в тому числі, шляхом співпраці з міжнародними інституціями та громадськими організаціями, в першу чергу, з точки зору використання «мирного атома», утилізації відходів різних галузей промисловості, вирішення проблем побутових сміття та поводження із побутовими відходами;
- проведення реформи освіти для забезпечення компетентностей та практичних навиків фахівців різних галузей економіки, що зможуть бути конкурентоздатними на європейському ринку праці;

- проведення реформи системи охорони здоров'я у відповідності до світових стандартів страхової медицини для викорінення корупції у системі;
- забезпечення дотримання національних стандартів та імплементація стандартів Європейського Союзу щодо гендерної рівності, забезпечення законності та правопорядку;
- інтернаціоналізації співробітництва у галузі економіки, соціального розвитку, політики, державного управління;
- забезпечення сталого розвитку міст та територій шляхом забезпечення ефективного впровадження реформи децентралізації.

Забезпечення реалізації Концепції сталого розвитку в Україні визначено наступними нормативно-правовими документами [9]:

- Про делегацію Уряду України для участі у П'ятій нараді Конференції Сторін Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат,
- Указ Президента України від 21.11.2017 № 381/2017 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду»,
- Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»,
- Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII «Про освіту»,
- Указ Президента України; Програма, Заходи, План від 08.04.2017 № 103/2017 «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна - НАТО на 2017 рік»,
- Постанова Верховної Ради України; Рекомендації від 21.09.2016 № 1537-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України»,
- Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України»,

- Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 30.12.2015 № 1437-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року»,
- Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 08.07.2015 № 646 «Питання організації роботи підкомітетів Комітету асоціації між Україною та ЄС, у тому числі Комітету асоціації у торговельному складі, і діалогів Україна – ЄС»,
- Указ Президента України; Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"».

Відповідно до визначених пріоритетів реалізації Концепції сталого розвитку на національному рівні та аналізу нормативно-правових документів, що регламентують процеси сталого розвитку в Україні, можна визначити компетентності для забезпечення кадрового резерву державного управління сталим розвитком територій – рис. 1.

Управління має два основні елементи: механізм управління та кадрове забезпечення для ефективного реалізації механізму управління. Система державного управління сталим розвитком має на меті формування ефективного механізму управління паралельно із підготовкою кадрів для його реалізації у майбутньому. Механізм державного управління включає ряд системних комплексних принципів, серед яких доцільно виділити наступні [5]:

- організаційна структура державного управління,
- функції управління,
- принципи управління,
- цілі та завдання управління,
- методи управління,
- технології та інструментарій управління,
- наявні та потенційні ресурси управління.

Отже, підсумувавши усі виділені компоненти державного управління, можна визначити механізм управління як спосіб перетворення об'єкта управління у системі державного управління на такий, що відповідає поставленим цілям та завданням управління у стратегічному періоді [6].



Рис. 1. Визначення компетентностей кадрового резерву для забезпечення сталого розвитку на державному рівні (розроблено авторами)

Механізм управління доцільно описати наступними складовими: інструментарій управління, елементи управління, послідовність (алгоритм) управління.

Визначимо кожен із елементів відповідно до цілі статті – пошуку ефективного механізму забезпечення державного управління сталим розвитком на національному та регіональному рівнях.

Серед інструментарію з підготовки кадрів для забезпечення державного управління сталим розвитком можна виділити наступні:

- забезпечення системи вищої освіти для підготовки фахівців з державного управління із поглибленим вивченням Концепції сталого розвитку та міжнародного досвіду її імплементації,
- сприяння створенню громадських організацій, що займаються питаннями сталого розвитку та сприяння їх міжнародній співпраці,
- формування громадської системи шкіл розвитку для громадських активістів та молодіжних лідерів з метою пошуку талановитих управлінців для подальшого навчання та формування кадрового резерву системи державного управління.

Серед елементів управління з підготовки кадрів для забезпечення державного управління сталим розвитком можна виділити наступні:

- організаційні елементи (організаційна структура державного управління та апарат управління),
- економічний елемент (забезпечення фінансово-економічної підтримки процесів підготовки кадрів для забезпечення сталого розвитку),
- соціальні елементи (створення передумов для відбору та підготовки кадрів системи державного управління),
- адміністративний елемент (використання адміністративного ресурсу для забезпечення сприятливих умов підготовки майбутніх фахівців-держслужбовців),
- інституційний (законодавче та організаційне забезпечення можливостей для розвитку владних та громадських інституцій з підготовки кадрів з державного управління),
- інтеграційний елемент (використання потенційних можливостей міжнародних партнерів України щодо обміну досвідом, навчання та стажування молодих фахівців за кордоном з метою вивчення провідного міжнародного досвіду реалізації Концепції сталого розвитку).

Для формування ефективної системи державного управління щодо реалізації Концепції сталого розвитку механізм управління передбачає виконання наступних процесів:

1) безпосереднє управління сталим розвитком на державному рівні, забезпечення сталого розвитку на регіональному рівні шляхом створення сприятливих умов розвитку та мотивування щодо забезпечення цілей сталого розвитку територій,

2) координацію органів державної та регіональної влади, місцевого самоврядування, громадських інституцій для забезпечення процесів механізму управління сталим розвитком відповідно до Концепції сталого розвитку ООН,

3) забезпечення економічної ефективності реалізації Концепції сталого розвитку зі створенням відповідних нормативно-законодавчих актів, що регламентували б реалізацію положень Концепції [3].

Отже, важливо підкреслити, що ефективний механізм управління сталим розвитком на державному рівні може бути забезпечений шляхом реалізації цілей сталого розвитку через використання елементів управління та реалізацію процесів, запропонованих у розробленому механізмі підготовки кадрів для імплементації положень Концепції сталого розвитку на державному рівні.

Висновки

Таким чином, основними пріоритетними напрямками розвитку державного управління в Україні є реалізація євроінтеграційної політики, спрямованої на входження у єдину систему глобального розвитку. Глобальний розвиток передбачає інтеграцію зусиль щодо вирішення глобальних проблем людства, що передбачене Концепцією сталого розвитку ООН. Концепція сталого розвитку передбачає гармонійну взаємодію сьогодишнього покоління із оточуючим середовищем з метою забезпечення можливості подальшого існування людства шляхом забезпечення потреб майбутніх поколінь. Провівши аналіз цілей глобального сталого розвитку та відповідної нормативно-правової бази України, що визначає положення сталого розвитку на національному рівні, було запропоновано механізм управління системою підготовки кадрів державного управління сталим розвитком та визначено пріоритетні компетентності для формування кадрового резерву державного управління у галузі сталого розвитку та вирішення глобальних проблем з урахуванням специфіки національного розвитку.

Література.

1. Воротін В. Є., Жаліло Я. А. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
2. Сучасний соціально-політичний та гуманітарний розвиток регіону: наук. розробка / авт. кол. З. В. Балабаєва (наук. кер.), Б. Ю. Ростіанов, І. Л. Росколотько та ін. Київ: НАДУ, 2008. 56 с.
3. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації: монографія. Луцьк: Настир'я, 2002. 528 с.
4. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: монографія / за наук. ред. акад. НАН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика. Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. 40 с.
5. Волик С. В. Удосконалення механізмів сталого розвитку регіонів України як запорука стабільності держави. Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія: «Державне управління». Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. № 2. С. 145–149.
6. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
7. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія. Київ: КНЕУ, 2008. 272с.
8. Сімнадцять цілей глобального розвитку. URL: <https://www.globalgoals.org/ru>.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

Вікторія Піддубна

аспірант кафедри банківської справи

Одеського національного економічного університету

ВПЛИВ МАРКЕТИНГУ НА РІВЕНЬ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ БАНКІВ: АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті порушена проблема використання сучасних технологій підвищення якості продуктів і послуг. В умовах фінансової нестабільності, збільшення конкуренції і зниження прибутковості стандартних операцій, банки вимушені використовувати в своїй роботі та розробляти ефективну програму із впровадження інновацій за допомогою технології бенчмаркінгу. Бенчмаркінг – засіб використання технологій конкурентного аналізу причин невідповідностей в окремих напрямках господарювання і вдосконалення методів роботи безпосередньо в своїй діяльності.

Ключові слова: економіко-математичні моделі, банківський маркетинг, бенчмаркінг, фінансова стабільність.

Victoriia Piddubna

PhD Studen, the Department of Banking, Odessa National Economic University

THE IMPACT OF MARKETING ON THE LEVEL OF FINANCIAL STABILITY OF BANKS: THE ASPECT OF PUBLIC POLICY

The paper deals with the problem of using of modern technologies for improving the quality of products and services. In the conditions of financial instability, increasing of competition reducing of profitability of standart banking operations, banks are forced to use in their work and develop an effective program for introduction using benchmarking technology. Benchmarking is the way to use technology of competitive analysis of the causes of inconsistencies in certain areas of business and the improvement of working methods directly in their activities.

Formulation of the problem. Comparing the industrially developed countries, the Ukrainian banks do not have a wealth of experience in the field of modern technologies. Therefore, the proposed methods of marketing management offered by foreign specialists cannot significantly improve work efficiency, because they are connected with the problems of collecting the necessary information on critical issues of advanced banking experience.

Allocation of previously unsolved parts of a common problem. To use benchmarking, we need to build a model which can: describe the system; detect the causes of inconsistencies in certain areas of business; to clarify the marketing chances and real possibilities for activating the bank's reserves; conduct a systematic analysis, a comparative assessment of the results of innovation activities; pinpoint directions for improving the corporate governance system using the model of an ideal innovative bank to ensure the financial stability of innovative banks.

The formulation of the objectives of the article. The purpose of the paper is to build a model that will take into account the effect of the banking innovation marketing system on financial stability.

Conclusions. The issue of financial stability occupies an important place in the innovation strategy of the bank. The usage of benchmarking involves the development in the bank adaptation to variable market conditions. In the marketing management system of innovation benchmarking is a mechanism that allows the bank to analyze and compare with the business processes of innovation activities of competitors with the parameters of the bank to develop innovation policy and improve competitiveness in the market in conditions of financial instability.

The way to assess the effectiveness of the impact of marketing tools is to find their connection with indicators of financial stability. All elements of the marketing mix are mutually binding. For the successful business development it is necessary to take into account a number of factors and conditions, that influence the market opportunities of the bank.

Key words: economic – mathematical models, banking marketing, benchmarking, financial stability.

Постановка проблеми

У порівнянні з індустріально розвиненими країнами українські банки не мають багатого досвіду у сфері сучасних технологій. Тому пропонувані закордонними фахівцями методики управління маркетингом не можуть істотно підвищити ефективність роботи, оскільки вони пов'язані з проблемами збору необхідної інформації з критично важливих питань передового банківського досвіду розробки власних моделей проведення бенчмаркінгового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Аналіз досліджень з проблем бенчмаркінгу показує, що теоретичні й методичні аспекти і його роль в маркетинговій політиці банку, застосування його в контексті фінан-

сової стабільності досліджені детально в роботах М. І. Зверькова [1], Л. В. Кузнецовой [2], публікаціях [3]; [4], у тому числі у власних публікаціях [5] і [6], в яких показано вживання бенчмаркінгу як інструменту розробки інноваційної політики, адаптації наявних прикладів ефективного функціонування конкурентів, з метою поліпшення власної фінансової стабільності, зіставлення бізнес-процесів двох або більше банків.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Для застосування бенчмаркінгу необхідно побудувати модель, за допомогою якої можна буде одночасно: описати систему; виявити причини невідповідностей в окремих напрям-

© Піддубна В. Г., 2019.

ках господарювання; уточнити маркетингові шанси і реальні можливості активізації резервів банку; провести системний аналіз, порівняльну оцінку результатів інноваційної діяльності; точно визначити напрямки удосконалення системи корпоративного управління з використанням моделі ідеального інноваційного банку для забезпечення фінансової стабільності банків-інноваторів.

Мета

Метою статті є побудова моделі, яка буде враховувати вплив системи маркетингу банківських інновацій на фінансову стабільність.

Виклад основного матеріалу

Бенчмаркінг є систематичною діяльністю, спрямованою на пошук, оцінку і вивчення досвіду кращих банків. Незалежно від їх розміру і географічного положення дає можливість вітчизняним банкам підвищити

якість обслуговування клієнтів, визначити оптимальні умови для досягнення поставленої мети. Це дозволяє досягти найкращих результатів на основі глибокого розуміння і запозичення підходів, успішно реалізованих в інших банках. На даному етапі функціонування банківського ринку визначальним чинником успіху бенчмаркінгу буде залучення до цього процесу ключових вітчизняних банків – зацікавлених сторін, що обумовлює отримання необхідних даних для ефективного проведення аналізу. Це стосується дослідження зовнішніх чинників впливу основних конкурентів і ситуації на банківському ринку в цілому, а не аналізу внутрішніх чинників, можливостей, переваг банку в реалізації маркетингової стратегії. Процес бенчмаркінгу якості банківських продуктів і послуг шляхом їх порівняння з аналогами успішніших банків для підвищення конкурентоспроможності і подальшого поліпшення роботи, це не просте виявлення відмінностей між банками, яке не дає пояснень, як здолати ці розбіжності й добитися переваги в бізнесі. Модель ідеального інноваційного банку може розглядатися як багатообіцяюча альтернатива сучасній макроекономічній практиці. Для найбільш успішної практики в обслуговуванні клієнтів і забезпеченні фінансової стабільності банку проаналізуємо чинники, а також ключові показники, що визначають результати його роботи. Для вирішення цього завдання виникає необхідність кількісного порівняння (ранжирування, угруповання) різних об'єктів банківської системи за величиною прихованої (латентної) ознаки – ступеня розвитку банківської установи. Іншими словами, необхідно кількісно оцінити величину розвитку в кожного з n досліджуваних банків на основі m показників-симптомів, інформація яких представлена у вигляді відповідної матриці.

При проведенні порівняльного аналізу на основі еталонних показників можна виділити три етапи: визначення показників для порівняння, вибір банків для порівняння, збір і аналіз інформації. Для класифікації та систематизації управління маркетингом банківських інновацій застосуємо модель таксономічного аналізу, який є порівняно надійним математико-статистичним методом оцінки прихованих властивостей економічних об'єктів, складно організованих, які мають ієрархічну структуру. В роботі [7, с. 51]) для відображення складних понять, які неможливо кількісно виміряти, використовуються терміни «латентні ознаки» і чинни-

ки – симптоми. При виборі показників для порівняння слід враховувати, що поставлена задача буде вирішена тим успішніше, чим повніше обрані показники-симптоми відображатимуть досліджувану латентну ознаку. Ця проблема не математико-статистична, а відноситься до компетенції тієї наукової дисципліни, до якої належить латентний показник. У даному випадку – до банківського маркетингу. Тому в подальшому буде передбачатись, що зазначена проблема вирішена до початку процесу застосування багатовимірної класифікації. Введемо наступні поняття.

1. Стимулятор – показник-симптом, зростання якого бажано з точки зору оцінювання латентного показника. Наприклад, стимуляторами при вивченні ступеню розвитку банківських установ є такі показники господарської діяльності банків, як кредити юридичних та фізичних осіб, чиста процентна маржа, прибутковість, коефіцієнт платоспроможності тощо.

2. Дестимулятор – показник-симптом, зростання якого небажане з точки зору латентного показника, що оцінюється. Так, дестимуляторами при вивченні ступеню розвитку банківських установ є такі показники господарської діяльності банків, як ціна надання кредитних і депозитних продуктів, витратність активів, кількість відділень, які збільшують собівартість продуктів і послуг.

3. Номінатор – показник-симптом номінальної шкали, що характеризує атрибутивні ознаки досліджуваних об'єктів: назва банку, приналежність до галузі, об'єднання тощо.

4. Еталон – реальна або умовна точка багатовимірного простору, показники-симптоми якої відповідають найкращому рівню стимуляторів і дестимуляторів з позиції досліджуваної латентної ознаки. Наприклад, в якості еталону при оцінці ступеню розвитку банківських установ можна розглядати такий банк, кредити юридичних та фізичних осіб, чиста процентна маржа, прибутковість, коефіцієнт платоспроможності якого максимальні, а ціна надання кредитних і депозитних продуктів, витратність активів, кількість відділень – мінімальні на сукупності всіх банківських установ. Чим більше відстань від еталона, тим більша імовірність помилки алгоритму. Тому при складанні рейтингів використовуємо результати двох різних методів ранжування об'єктів – відносно еталона та відносно антиеталона.

5. Антиеталон – поняття, протилежне поняттю еталона, тобто реальна або умовна точка багатовимірного простору, показники-симптоми якої відповідають уявленням відповідної науки про найгірший рівень стимуляторів і дестимуляторів з позиції досліджуваної латентної ознаки.

Якщо еталон – це точка верхнього полюса, якого повинні прагнути всі об'єкти сукупності для досягнення максимального рівня латентної ознаки, то антиеталон, навпаки – точка нижнього полюса. Від неї слід триматися подалі, щоб бути в лідерах. Цілком доцільною виглядає наступна ідея: метрика подібності кожного об'єкта з еталоном або метрика відстані від кожного об'єкта до антиеталона може розглядатися як деяка інтегральна (синтетична) оцінка рівня латентної ознаки.

Відстані до антиеталона або схожість з еталоном є синтетичними величинами, утвореними зі значень всіх показників-симптомів. Процес їх побудови починаєть-

ся з утворенням матриці вихідних даних X , неодмінна умова формування якої є ретельний відбір найбільш істотних змінних, що характеризують досліджувану латентну ознаку об'єктів.

$$X = \begin{pmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1k} & \dots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2k} & \dots & x_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{i1} & x_{i2} & \dots & x_{ik} & \dots & x_{im} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & x_{nk} & \dots & x_{nm} \end{pmatrix} \quad (1)$$

В якості показників-симптомів, що відображають ступінь розвитку банківських установ і дослідження їх впливу на зв'язок маркетингу і фінансової стійкості, а також побудови моделі ідеального інноваційного банку були взяті: продукт, ціна, просування продукту, місце продажу і фінансова сабільність, у тому числі:

1. Продукт:

- 1) Кредити юридичним особам (у % до активів);
- 2) Кредити фізичним особам (у % до активів);
- 3) Депозити юридичних осіб (у % до активів);
- 4) Депозити фізичних осіб (у % до активів);
- 5) Інвестиційний портфель (у % до активів);

2. Ціна:

- 1) Чиста процентна маржа;
- 2) Чистий спред;
- 3) Середня ціна надання кредитних продуктів;
- 4) Середня ціна надання депозитних продуктів.

3. Просування продукту:

- 1) Кількість каналів комунікацій з клієнтами;
- 2) Частка витрат на рекламу;
- 3) Коефіцієнт дієздатності банку;
- 4) Витратність активів.

4. Місце продажу:

- 1) Кількість платіжних терміналів;
- 2) Кількість банкоматів;
- 3) Кількість активних платіжних карток;
- 4) Кількість відділень.

5. Фінансова стабільність:

- 1) Коефіцієнт надійності;
- 2) Коефіцієнт платоспроможності;
- 3) Загальний рівень рентабельності;
- 4) Прибутковість продаж.

Усього в дослідження було включено 21 показник-симптом, що входять до 5 груп показників господарської діяльності українських банків. В якості номінатора для побудови моделі було відібрано п'ять банків, діючих на період проведення розрахунків, один з яких вважається найбільш інноваційним в Україні, а також банк з державною формою власності, банк, який має своє відділення в країнах Євросоюзу (ПАТ КБ «Приватбанк», ПАТ «Альфа Банк», АТ «Ощадбанк», ПАТ «Банк Восток», ПАТ КБ «Південний»). Вони склали об'єкт дослідження даної роботи. Розрахунки показників проведено на базі звітних даних, наданих банками. Було здійснено поділ показників-симптомів на стимулятори і дестимулятори з точки зору їхнього впливу на ступінь розвитку досліджуваних банківських установ. Як зазначалося вище, показники, зростання яких бажане і справляє позитивний вплив на шукану латентну ознаку, відносять до стимуляторів. Навпаки, змінні, що негативно впливають на досліджувану

латентну властивість, і зростання яких небажане, відносять до дестимуляторів. Передбачається, що номінатори не входять до показників-симптомів матриці X .

На базі теорії банківської справи ми визначили показники – стимулятори й дестимулятори побудованої матриці X та позначили їх відповідно буквами «с» і «д». Далі здійснювався перехід до матриці стандартизованих ознак Z за формулою:

$$z_{ik} = (x_{ik} - \bar{x}_k) / \sigma_k, \quad (2)$$

де z_{ik} – стандартизоване значення k -го показника-симптому на i -му об'єкті;

$\bar{x}_k$ – середнє значення k -го показника-симптому на i -му об'єкті

σ_k – середнє квадратичне відхилення k -го показника-симптому на i -му об'єкті.

Стандартизація за формулою (2) дозволяє привести цифрову інформацію до одного порядку числа, позбутися потворного впливу одиниць вимірювання окремих показників-симптомів на результати багатовимірного аналізу. Залежно від подальших дій виділяють два основних алгоритми оцінки латентного показника – класичний і модифікований [7, с. 51-77; 8, с. 48-58]. У класичному алгоритмі передбачається завдання еталона як точки верхнього полюса, розрахунок відстаней від нього до всіх об'єктів досліджуваної сукупності й визначення міри схожості точок і еталона. Остання величина розглядається як інтегральна синтетична оцінка латентного показника. За еталон приймається реальна або умовна точка в багатовимірному просторі показників-симптомів, координати якої характеризують найкращі (з урахуванням поділу змінних на стимулятори і дестимулятори) досягнення досліджуваних об'єктів. Еталон відображає максимально можливий, потенційний рівень досліджуваної латентної ознаки і служить своєрідним орієнтиром (базою порівняння) для всіх точок сукупності.

Можуть бути різні методи завдання еталону:

1) на основі значень показників-симптомів даної сукупності об'єктів;

2) на основі значень показників-симптомів інших сукупностей, наприклад, з урахуванням досвіду інших регіонів, країн і т.п.

У першому випадку для стимуляторів еталонні значення визначаються так:

$$Z_{0k} = \max z_{ik}, \quad (3)$$

а для дестимуляторів

$$Z_{0k} = \min z_{ik}. \quad (4)$$

У другому випадку в якості еталонних значень приймаються, наприклад, світові досягнення щодо запропонованих показників-симптомів.

В задачі, що розглядається, еталон задавався на основі значень показників-симптомів даної сукупності п'яти банків, тобто за формулами (3), (4).

Далі розраховувались відстані між усіма об'єктами і еталоном. При цьому слід використовувати метрики табл. 1 – лінійну, евклідову відстань, супремум-норму. У даній задачі застосовано лінійну метрику з табл. 1. Знайдені відстані до еталону інтерпретуються як інтегральні резерви підвищення латентної ознаки кожного об'єкта. Для еталонної точки відстань дорівнює нулю.

Метрики відстаней між стандартизованою точкою багатовимірному простору і еталоном

№ п\п	Назва відстані	Формула
1	2	3
1	Лінійна	$d_1(z_p, z_s) = \sum_{k=1}^m z_{pk} - z_{sk} $
2	Евклідова	$d_2(z_p, z_s) = [\sum_{k=1}^m (z_{pk} - z_{sk})^2]^{1/2}$
3	Супремум-норма (Чебышева)	$d_{\infty}(z_p, z_s) = \max z_{pk} - z_{sk} $
4	Мінковского	$d_N(z_p, z_s) = [\sum_{k=1}^m z_{pk} - z_{sk} ^N]^{1/N}$
5	Квадрат евклідової відстані	$d_2^2(z_p, z_s) = \sum_{k=1}^m (z_{pk} - z_{sk})^2$
6	Степенева	$d_{p,r}(z_p, z_s) = [\sum_{k=1}^m z_{pk} - z_{sk} ^p]^{1/r}$
7	Коефіцієнт неузгодженості	$d_p(z_p, z_s) = (\text{число } z_{pk} \neq z_{sk})/m$
8	Махаланобіса	$d_M(z_p, z_s) = (z_p - z_s)r^{-1}(z_p - z_s)^T$

В табл. 1 застосовані наступні позначення:

N, P, r – параметри степеневих метрик, що визначають їхній конкретний вид;

r⁻¹ – матриця, зворотна до кореляційної матриці;

T – знак транспонування матриці.

В результаті розрахунків за допомогою системи програм STATISTICA було отримано наступну матрицю відстаней (табл. 2).

Таблиця 2

Матриця відстаней між банками і еталоном

№ п\п	Назва банку і позиція в матриці	«Приватбанк» C1	«Альфа- Банк» C2	«Ощадбанк» C3	«Банк Восток» C4	«Південний» C5	Еталонний банк C6
1	2	3	4	5	6	7	8
1	«Приватбанк» C1	0	29,4	31,0	34,6	30,4	26,74
2	«Альфа-Банк» C2	29,4	0	25,1	11,9	14,8	30,24
3	«Ощадбанк» C3	31,0	25,11	0	27,8	20,1	21,34
4	«Банк Восток» C4	34,69	11,94	27,8	0	13,2	27,13
5	«Південний» C5	30,4	14,82	20,1	13,2	0	27,21

У шостому стовпці і шостому рядку таблиці 2 показані відстані кожного з п'яти досліджуваних банків до еталонної точки.

Після знаходження відстаней до еталона визначаються величини подібності m_{p0} кожного об'єкта з еталоном:

$$\mu_{p0} = 1 / [1 + d(z_p, z_0)] \quad (5)$$

Величини m_{p0} змінюються від нуля до одиниці і тлумачаться природним чином: чим більше значення подібності, тим вище рівень шуканої латентної ознаки, і навпаки.

На базі величини (5) подібності m_{p0} кожного банку з еталоном визначаються ранги всіх досліджуваних об'єктів. У нашій задачі вони мають наступний вигляд (таблиця 3):

Таблиця 3

Показники подібності кожного банку з еталонним

№ п/п	Назва банку	Величини подібності (m)	Ранг
1	2	3	4
1	«Приватбанк»	0,0360384	2
2	«Альфа-Банк»	0,0320101	5
3	«Ощадбанк»	0,044745	1
4	«Банк Восток»	0,0355391	3
5	«Південний»	0,0354363	4
6	Еталонний банк	1	

Приймаючи до уваги знайдені значення подібності кожного з досліджуваних банків з еталоном, а також визначених рангів (Rank), можна зробити висновок про те, що найбільшу величину подібності з еталонним банком має банк 3 – АТ «Ощадбанк». Отже, цей банк має найвищий ступінь розвитку серед проаналізованих банківських установ. На другій позиції знаходиться банк 1 – ПАТ КБ «Приватбанк». І відповідно на третьому місці ПАТ «Банк Восток», на четвертому – ПАТ КБ «Південний», а п'ятому – ПАТ «Альфа Банк».

У модифікованому алгоритмі передбачається завдання антиеталона у вигляді точки нижнього полюса z_0 з координатами

$$z_0(a, a, \dots, a), \quad (6)$$

де a – довільне негативне число, що задовольняє умову $a \leq \min z_{ik}$.

Зазвичай, a приймає значення -2, -3, -4. Вихід за ці межі практично малоймовірний внаслідок того, що всі стандартизовані дані знаходяться в межах від -3 до 3. Нижній полюс (3.22) являє собою початкову, «нульову» точку відліку рівня латентної ознаки в просторі стандартизованих показників-симптомів, які є стимуляторами. Тому, на самому початку багатовимірної статистичної процедури всі показники-симптоми, які є дестимулятори, необхідно перетворити в стимулятори наступним чином:

$$x_{ik} = 1/x'_{ik}, \text{ або } x_{ik} = 1 - x'_{ik}, \quad (7)$$

де x'_{ik} – вихідна реалізація показника-симптому дестимулятора.

Для того, щоб значення оцінки латентного показника були укладені в межах від 0 до 1 застосовується нормування:

$$d^*_i = d_i / (-2a \cdot m^{1/2}). \quad (8)$$

Величина d^*_i , яка визначається формулою (3.24), інтерпретується природним чином: високі значення d^*_i свідчать про високий рівень шуканого латентного показника і навпаки.

Зупинимось докладніше на прикладних аспектах розрахованих оцінок μ_{p0} і d^*_i . По-перше, вони можуть бути використані для ранжирування (упорядкування) досліджуваних об'єктів, у даній задачі – банківських установ, за величиною знайденого ступеня розвитку банківської установи шляхом присвоєння кожній точці відповідного рангу 1, 2, ..., n . Знання лідерів і аутсайдерів в умовах сучасного конкурентного середовища набуває особливої актуальності у зв'язку з постійною необхідністю вибору найбільш перспективних партнерів в економічній діяльності, пошуку оптимальної кон'юнктурної позиції на ринку банківських продуктів і послуг. По-друге, на їх основі стає можливою багатовимірною класифікація об'єктів з виділенням, наприклад, груп лідерів і аутсайдерів за величиною розрахованого інтегрального показника. Це дозволяє розширити коло ділових партнерів, виявити становище конкурентів, намітити стратегію розвитку динамічно мінливого зовнішнього середовища. В однорідних групах стає можливим проведення поглиблених досліджень з застосуванням апарату математико-статистичного моделювання і прогнозування.

Таким чином визначено, що еталонний банк, у якого найкраще поєднання показників фінансової стабільності і маркетингу 4Р, понад усе відповідає показникам «Ощадбанку». У 2018 році «Ощадбанк» став переможцем в конкурсі «FinAwards 2018» Міністерства фінансів України. «Ощадбанк» визнаний найтехнологічнішим банком в номінації «Впровадження технологій, нового функціонала» і одночасно – банком з кращою рекламною кампанією в номінації «Загальні рекламні компанії і піар» [9]. Результат конкурсу підтверджує, що математичний опис компонентів і функцій розробленої нами моделі відображає істотні властивості модельованого ідеального банку, та може використовуватися як інструмент дослідження, прогнозу, планування і управління маркетингом банківських інновацій.

Знайдемо кореляційний зв'язок показників «Ощадбанку» по фінансовій стабільності і маркетингу 4Р і на основі роботи [10], побудуємо графіки інтенсивності взаємозв'язку окремих показників фінансової стабільності і маркетингу цього банку. Побудуємо парну лінійну регресію, де середнє значення залежної (що пояснюється) змінної розглядається як функція однієї незалежної (пояснює) змінної x , тобто це модель виду:

$$\hat{y}_x = f(x) \quad (9)$$

Так само у називають результативним ознакою, а x ознакою-фактором.

Знак «^» означає, що між змінними x і y немає суворої функціональної залежності.

Побудова рівняння регресії зводиться до оцінки її параметрів. Для оцінки параметрів регресії використовуємо метод найменших квадратів (МНК). МНК дозволяє отримати такі оцінки параметрів, при яких сума квадратів відхилень фактичних значень результативної ознаки у від теоретичних ($\hat{y}_x$) мінімальна.

Тісноту зв'язку досліджуваних явищ оцінює лінійний коефіцієнт парної кореляції для лінійної регресії:

$$r_{xy} = \frac{\text{cov}(x, y)}{\sigma_x \sigma_y}, \quad (10)$$

де $\text{cov}(x, y)$ – коваріація ознак x і y , відповідно $\sigma_x \sigma_y$ – дисперсії x і y . Коваріація – числова характеристика спільного розподілу двох випадкових величин, що дорівнює математичному очікуванню твору відхилень цих випадкових величин від їх математичних очікувань. Дисперсія – характеристика випадкової величини, яка визначається як математичне сподівання квадрата відхилення випадкової величини від її математичного очікування. Математичне сподівання – сума творів значень випадкової величини на відповідні ймовірності.

Нумерація показників маркетингу 4Р в рисунках 1–4 надана згідно наступному порядку, а саме під номерами 1 показана середня ціна надання кредитних продуктів, під номером 2 – середня ціна надання депозитних продуктів, під номером 3 – кількість каналів комунікацій з клієнтами; 4 – частка витрат на рекламу; 5 – кількість платіжних терміналів; 6 – кількість банкоматів; 7 – кількість активних платіжних карток; 8 – кількість відділень. Кількісні співвідношення показників комплексу маркетингу представлені у вигляді прямокутників, площі яких пропорційні їх величині. Для зручності сприйняття ширину прямокутників прийнято однаковою, при цьому їх висота визначає співвідношення параметра маркетингу 4Р, що відображується. На рисунку 1 показана гістограма кореляції коефіцієнта надійності та показників маркетингу 4Р. Нумерація показників маркетингу 4Р надана згідно зазначеному вище порядку.

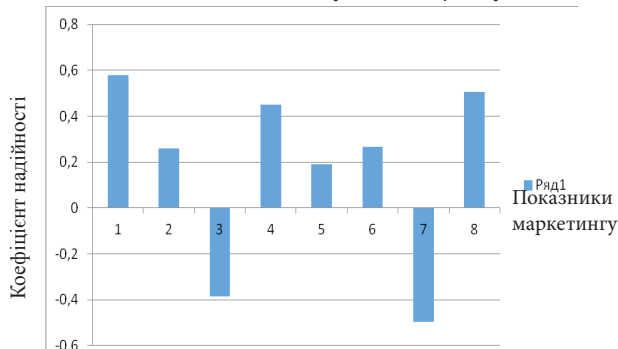


Рис. 1 Гістограма кореляції співвідношення показника коефіцієнта надійності та показників маркетингу 4Р.
Джерело: розробка автора

З рисунку 1 видно, що на зростання коефіцієнта надійності найбільше впливають середня ціна надання кредитних продуктів (1), кількість відділень (8), частка витрат на рекламу (4). На рисунку 2 показана гістограма кореляції коефіцієнта платоспроможності та показників маркетингу 4Р. Нумерація показників маркетингу надана згідно зазначеному порядку.

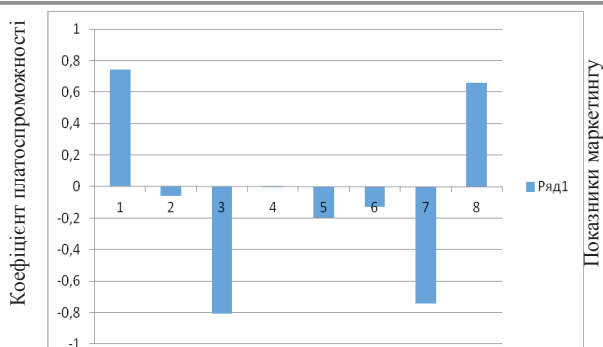


Рис. 2 Гістограма кореляції співвідношення показника коефіцієнта платоспроможності та показників маркетингу 4Р

Джерело: розробка автора

З рисунку 2 видно, що на зростання коефіцієнта платоспроможності впливають середня ціна надання кредитних продуктів (1) і кількість відділень (8).

На рисунку 3 показана гістограма кореляції загального рівня рентабельності та показників маркетингу 4Р. Нумерація показників маркетингу надана згідно порядку в таблиці В 13.

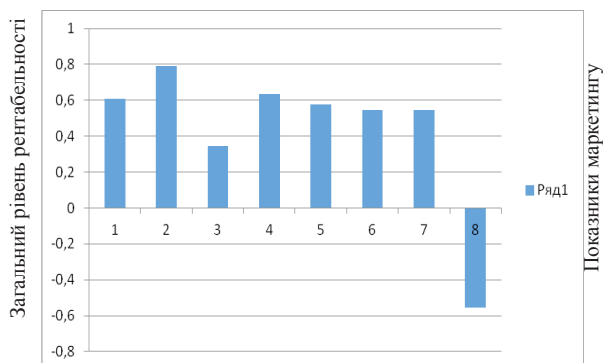


Рис. 3 Гістограма кореляції співвідношення показника загального рівня рентабельності та показників маркетингу 4Р

Джерело: розробка автора

З рисунку 3 видно, що на зростання показника загального рівня рентабельності найбільше впливають середня ціна надання депозитних продуктів (2), частка витрат на рекламу (4), середня ціна надання кредитних продуктів (1).

На рисунку 4 показана гістограма кореляції прибутковості продаж та показників маркетингу 4Р.

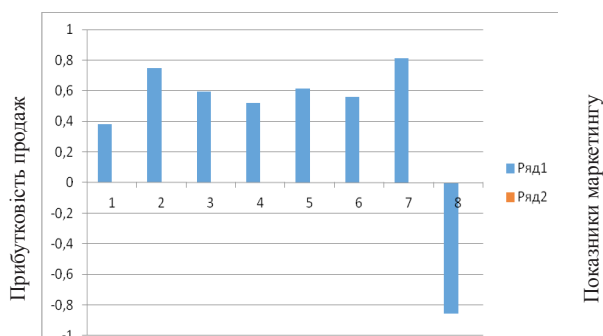


Рис. 4 Гістограма кореляції співвідношення показника прибутковості продаж та показників маркетингу 4Р
Джерело: розробка автора

З рисунку 4 видно, що на зростання показника прибутковості продаж найбільше впливають кількість активних платіжних карток(7) і середня ціна надання депозитних продуктів (2), а також кількість платіжних терміналів (5) і кількість каналів комунікацій з клієнтами. З гістограм на рисунках 3 і 4 видно, що це сигнал про те, що роль відділення як рушійної сили у виборі банку знижується, а роль можливостей, які клієнтови дають технології, зростає. Таким чином з'ясовано, що показники фінансової стабільності банку залежать від правильного вибору стратегії і тактики здійснення маркетингових заходів.

Висновки

Питання про фінансову стабільність займає найважливіше місце в інноваційній стратегії банку. Застосування бенчмаркінгу передбачає розвиток в банках прагнення адаптації до змінних умов ринку. В системі управління маркетингом інновацій – бенчмаркінг це механізм, який дозволяє банку проводити аналіз і зіставлення з бізнес-процесами інноваційної діяльності лідерів і конкурентів з параметрами банку, для розробки інноваційної політики і підвищення конкурентоспроможності на ринку в умовах фінансової нестабільності.

Спосіб оцінки ефективності впливу маркетингових інструментів полягає в знаходженні їх взаємозв'язку з показниками фінансової стабільності. Всі елементи комплексу маркетингу взаємозв'язані. Для успішного розвитку бізнесу необхідно враховувати цілий ряд чинників і умов, під впливом яких складаються і підтримуються ринкові можливості банку.

Література.

1. Зверяков М. І., Коваленко В. В., Сергєєва О. С. Управління фінансовою стійкістю банків: Підручник. Київ: «Центр учбової літератури», 2016. 520 с.
2. Кузнєцова Л. В., Завадська Д. В., Жердецька Л. В. Маркетинг у банку: теорія та методологія., Л. В. Кузнєцова: монографія. Одеса: Видавництво «Атлант», 2010. 717 с.
3. Козюк В. В. Пов'язане кредитування: олігархічний банкінг і фінансова нестабільність. Науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал «Фінанси України». Київ: Академія фінансового управління, 2016. № 8. С. 38–59. ISSN 2305-7645.
4. Бортніков Г. П., Любич О. О. Удосконалення процесу розробки стратегії розвитку банківського сектору України. Науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал «Фінанси України». Київ: Академія фінансового управління, 2016. № 9. С. 29–53. ISSN 2305-7645.
5. Піддубна В. Г. Бенчмаркінг як інноваційний інструмент забезпечення фінансової стійкості банків. Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку». Одеса, 2017. № 13. URL: <http://www.market-infr.od.ua/uk/13-2017>.
6. Piddubna Victoriia. Application of a benchmarking to process uses of a brand for strengthening of stability of banks. Economy and education:modern tendencies. Volume of Scientific Papers. Wyzsza Szkola Zarzadzania i Administracji w Opole. P. 21–25. Polska, Opole, 2017. 360 p. ISBN 978-62683-24-6.
7. Янковий О. Г. Многомерный анализ в системе STATISTICA. Одесса: Оптимум, 2001. Вып. 1. 216 с. ISBN 966-7766-29-8
8. Янковий О. Г. Латентні ознаки в економіці: монографія. Одеса: Атлант, 2015. 168 с. ISBN 978-617-7253-44-9
9. FinAwards 2018: Лучшие из лучших банков. URL: <https://minfin.com.ua/2018/04/20/33256751>.
10. Айвазян С. А., Мхитарян В.С. Прикладная статистика. Основы эконометрики. В 2-х томах. Т. 1. Теория вероятностей и прикладная статистика. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. 656 с.

Юрій Семенюк

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою,
ОРИДУ НАДУ при Президенті України

УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

У статті обґрунтовується різниця між централізованим і децентралізованим управлінням. Аналізуються визначення децентралізації загалом та децентралізації освіти зокрема. Надаються аргументи щодо доречності децентралізації освіти з огляду на глобальну тенденцію децентралізації освітніх систем. Розглядаються основні завдання децентралізації, групи проблем, аспекти та форми (функціональна та територіальна) децентралізації управління освітою. Обґрунтовуються впливи децентралізації як позитивного так і негативного характеру.

Ключові слова: децентралізація, форми децентралізації, функціональна та територіальна децентралізація, централізація, рецентралізація, управління освітою.

Yuriy Semenyuk

PhD student of Global studies, European integration
and State security management department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MANAGING EDUCATION IN UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION: WORLD TRENDS AND UKRAINIAN PRACTICE

The paper reveals the issues of decentralise management in education through world tendencies and Ukrainian practice. Over the last few decades decentralisation of education management was provided in most education systems around the world. It is acknowledged that decentralisation has the potential to improve education quality and learning outcomes. The process of decentralization is reflected in regional disparities, conflicting policies, and elite preferences.

The paper gives the analysis to decentralisation generally which refers to the process of transferring decision making power, responsibility, and tasks from higher to lower organisational levels. The goals of such transfer of authority and management responsibilities to local levels are: to develop democracy in decision making, to promote efficient use of resources in education, to make education more responsive to local needs, to increase local financial responsibility for educational services provision, to exercise greater professional autonomy for schools and teachers.

The paper studies different types, problems, aspects and forms of decentralisation (for instance, functional and territorial forms of decentralisation). Functional decentralisation refers to the distribution of powers between various authorities that operate in parallel. Territorial decentralisation refers to the redistribution of authority among the different geographic tiers of government, such as central/federal government, states, regions, provinces, districts, and schools. Three types of territorial decentralisation are analysed: de-concentration, delegation and devolution.

The impacts of decentralisation on management (and thus - the modernisation of managerial functions), study process are studied. A separate part of the paper is about the role of the local education authority. It is proved that decentralisation changes the relationships between local authorities, schools/teachers, parents, communities, and governments.

The activities of the newly created Ukraine State Service of Quality of Education are studied. The conclusion is made that it should have a number of differences from the bodies of general supervision due to the constitutional changes in 2016 in Ukraine. Thus, the bodies of general supervision monitor the acts of local self-government bodies and examine their compliance with the law. While special control bodies control not only of acts, but also the process of services provision, they assess the quality of services based on the criteria determined by the relevant central executive body.

The research gives the opportunity to conclude that the educational sphere is usually the most expensive in the budget of local communities; the system of educational network is ineffective (the low number of students at schools, outdated teaching methods and low energy efficiency of buildings); high budget expenditures per student per year in a rural school (it may be 3 times higher than the same costs in a big city). The problems are connected with the number of students in classes; low indicators of the external independent evaluation (external testing) by students of secondary schools; low material and technical support for schools; bad roads between the settlements; non-extensive consultation with the teaching staff, parents and schoolchildren etc.

Key words: decentralization, forms of decentralization, functional and territorial decentralization, centralization, recentralization, education management.

Актуальність дослідження визначається значенням освіти в успішному функціонуванні всіх сфер життєдіяльності людини. Децентралізація системи освіти розглядається як один із шляхів, що веде до підвищення її ефективності та якості шляхом: надання закладам освіти автономії як на рівні організаційних

одиниць, так і на педагогічному рівні; усвідомлення важливості ефективності управління галуззю задля вдосконалення навчального процесу; прагнення до повного розкриття унікальності особистості, теми прав

© Семенюк Ю. Є., 2019.

громадянина, бажанням груп інтересу брати участь в освітніх та управлінських процесах.

Постановка проблеми

Ситуація, яка склалася на сьогодні в цій системі, характеризується низкою факторів: невідповідність звичних стилів і стереотипів управлінської діяльності новим соціально-економічним умовам; концентрація основних зусиль системи управління на вирішенні поточних завдань, що утруднює і уповільнює переорієнтацію управління на пріоритети перспективного розвитку освіти; неузгодженість, а іноді й суперечливість різних правових актів, які складають нормативну базу освіти; відсутність надійних механізмів реалізації державних рішень в сфері освіти. Осмислення проблем вітчизняної освіти, пошук оптимальних рішень щодо виправлення прорахунків і помилок спричиняють доцільність дослідження процесів децентралізації, необхідність їх цілеспрямованого і науково обґрунтованого аналізу.

Мета

Мета статті – дослідити природу децентралізації управління освітою України, її проблематику з огляду на світові тенденції та вітчизняні реалії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Останніми роками з'явилася низка теоретичних і аналітичних робіт з тематики децентралізації в освіті таких знаних науковців і практиків, як Л. Гриневич, Д. Дзвінчук, Г. Єльнікова, В. Луговий, Н. Протасова, С. Крисюк та інших. Результати аналізу показують, що висвітлення децентралізації в освіті актуалізується з огляду на процеси децентралізації влади та формування об'єднаних територіальних громад.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на вагомий напруження науковців та практиків, цілісного концептуального розуміння сучасних процесів децентралізації в освіті з усіма її атрибутами (тобто наукового визначення поняття, з'ясування тенденцій, стратегій розвитку) віднайти не вдається.

Виклад основного матеріалу

Система освіти функціонує в тісному взаємозв'язку з іншими громадськими, культурними і політичними структурами: До числа таких структур, які знаходяться в тісному взаємозв'язку з системою освіти, належать центральні й місцеві органи влади. Зазначимо, що збалансований характер цих процесів взаємовпливу досягнений саме в межах автономії, яка досягається в процесі децентралізації. Складна динаміка взаємин між центральною владою, місцевими органами влади, батьками та колективом закладу освіти, таким чином, розвивається в напрямку, з одного боку, поглиблення ролі двох останніх чинників, а з іншого – зміцнення взаємин між усіма складовими цієї системи на засадах меншої ієрархічності та більшої автономії. В процесі проведення реформ в системі освіти величезного значення набувають організаційні параметри закладів освіти. До таких належить рівень залученості колективу в процес досягнення цілей, які стоять перед організацією, меж впевненості в гарантованій зайнятості, взаємодія між керівником і підлеглими. Як показують дослідження, успішна взаємодія між керівництвом

організації та її колективом в поєднанні з широкою автономією, що надається працівникам на місцях, дозволяє останнім чіткіше уявити собі цілі, що переслідуються організацією, причини, за якими вони повинні бути досягнуті, і шляхи їх вирішення.

Сучасні місцеві (територіальні) системи освіти стикаються з управлінськими проблемами централізації-децентралізації. Централізоване управління освітою означає таке управління, коли будь-які повноваження, обов'язки щодо освітнього менеджменту належать одному суб'єкту, який може бути реальним або титулярним. Централізація влади й ієрархічна підпорядкованість всіх процесів дозволяють економити обмежені ресурси системи, але при цьому знижується гнучкість, адаптивність її діяльності. Навпаки, при децентралізованому управлінні в системі виникає природна інтеграція елементів, синергетичний ефект, однак це не дозволяє оптимізувати бюджетні фінансові ресурси, що виділяються на освіту.

Вибір між централізованим і децентралізованим управлінням є досить таки актуальним для територіальних органів управління освітою в Україні. Він проявляється, наприклад, в рішеннях формувати на території освітні комплекси (зокрема, освітні округи). В кінцевому рахунку, вибір між централізацією або децентралізацією управління освітою означає збереження різноманітності видів освітніх послуг і мережі закладів освіти або згорання даної мережі заради економії коштів.

Щоб бути успішним, процес децентралізації освіти і надання закладу освіти більшої автономії не обмежується закладом як окремою одиницею. Процес цей пронизує всю організаційну структуру закладу, відбиваючись на характері не тільки між-організаційних, але і внутрішньо-організаційних зв'язків і відносин. В кінцевому рахунку, суб'єктом автономії є окремий працівник закладу – окрема особистість.

Серед численних визначень децентралізації наведемо таке визначення за авторством Л. Гриневич, діючого міністра освіти і науки України: децентралізація – це, як правило, такий спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що перебувають поза системою виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [4, с.10].

У широкому теоретичному плані питання децентралізації стосується надання суспільних послуг населенню, що в свою чергу вимагає вирішення питань розподілу повноважень, власності та фінансових ресурсів [1, с. 1].

У публічному управлінні децентралізація, як правило, стосується процесу передачі влади та відповідальності від вищих до нижчих організаційних рівнів. Метою перенесення владних повноважень на місцевий рівень управління є: а) зміцнення демократії у прийнятті рішень, б) сприяння ефективному використанню ресурсів у сфері освіти; в) наближення державної освіти до місцевих потреб; г) зменшення впливу центральної влади та підвищення фінансової відповідальності місцевих груп за надання освітніх послуг; д) зростання рівня професійної автономії. Розподіл повноважень в освіті свідчить, що процес прийняття рішень, планування та управління освітою переважно зосереджується

ся на фінансових, правових та матеріально-технічних аспектах, а також на відповідальності за зміст навчання та контроль за виконанням планів [6, с. 281].

Децентралізація як умова входження України до європейського співтовариства є процесом перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Здійснення політики децентралізації неможливе без відповідних реформ місцевого самоврядування – гарантованої державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення [3, с. 12].

Виникає питання, а навіщо взагалі децентралізувати освіту. У країнах, де уряди мають досвід централізованого надання освітніх послуг, а саме: непрозоре прийняття рішень, адміністративна та фінансова неефективність, низька якість та доступ до послуг, теоретичні переваги децентралізації стали на сьогодні надзвичайно привабливими. Для них децентралізація означає: істотне підвищення ефективності, прозорість, підзвітність та реагування на надання послуг у порівнянні з централізованими системами. Переваги децентралізації у вітчизняній освіті – створення опорних шкіл, збільшення повноважень керівництва навчальних закладів, зміна форм навчання, прозорість фінансів закладів освіти. Визнається, що децентралізоване надання освіти є ефективним, краще відображає місцеві пріоритети, заохочує участь, і, врешті-решт, поліпшує охоплення освітою і її якість. Зокрема, уряди, які мають серйозні фінансові обмеження, вбачають в децентралізації перспективи підвищення ефективності.

Децентралізація в освіті спрямована на вдосконалення процесу навчання, підвищення спроможності закладів і демократичної участі груп інтересу, справедливого розподілу ресурсів. Децентралізація створює нові умови для діяльності закладів освіти, стимулює творчу активність їх колективів і керівництва, зближує школу з її середовищем, дає змогу акумулювати в ній інтелектуальну і матеріальну підтримку промисловців і всієї місцевої громади. Децентралізація сприяє ефективнішому використанню ресурсів на місцях, піднесенню якості освіти і повнішому задоволенню освітніх потреб кожної людини за умов чіткого розподілу повноважень і відповідальності органів управління та прозорих механізмів контролю [4, с. 5]. Тенденції децентралізації управління освітою розглядаються як характерні цілеспрямовані процеси, що супроводжують це явище.

За останні кілька десятиліть децентралізація управління освітою відбулася в більшості освітніх систем в усьому світі, іншими словами, спостерігається глобальна тенденція децентралізації освітніх систем. Хоча існують переконливі теоретичні обґрунтування децентралізації освітніх систем, цей процес вимагає політичної відданості та лідерства задля досягнення успіху. Шлях, глибина і, в кінцевому рахунку, результат реформ децентралізації залежать від цілей реформ, початкових умов країни в цілому і освітнього сектора зокрема, а також від взаємодії різних важливих коаліцій у цьому секторі.

У країнах Європи вона реалізувалася в межах комплексної реформи суспільного управління. Голов-

ним завданням цієї реформи, в тому числі і в галузі освіти, стала демократизація суспільства, яка забезпечувалась, передусім, процесами децентралізації та участі всіх зацікавлених сторін. Таким чином, у європейських країнах були розроблені нові механізми, які в рамках обов'язкових правил і спільних цілей стимулюють ініціативу та вимагають діалогу й згоди громадян, диференціюють та виважують компетенції всіх рівнів управління: центральних органів влади – визначати правила; регіональних органів освіти – координувати діяльність закладів освіти з усіх напрямів діяльності та проводити моніторинг освітньої діяльності, а навчальних закладів – застосовувати свою творчу ініціативу на засадах автономії та адміністрування [2, с. 9].

Ефективна реалізація децентралізації є підґрунтям для поліпшення якості освіти в цілому та результатів навчання. При цьому необхідним є ретельне проектування системи задля зменшення можливих негативних наслідків децентралізації, таких як регіональні диспропорції, суперечлива політика та пріоритети еліти. Здійснивши аналіз реформ в сфері управління освітою в ряді країн, Л.Гриневич формулює перелік основних завдань децентралізації, в основу яких покладено: політичні мотиви (у більшості країн світу вони є підґрунтям ентузіазму для зростання участі громадськості в прийнятті державних рішень); фінансові мотиви (центральні уряди не в стані надати повне фінансування, відповідне вимогам сфери освіти); мотиви ефективності (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату) [4, с. 10].

У рамках політики, що формується на національному рівні, керівництво та управління освітою на місцевому рівні повинні бути здатними адекватно реагувати на потреби освітньої системи. Це може відбутися лише тоді, коли відповідальність за щоденне впровадження політики лежить на місцевому рівні. Процес децентралізації дає можливість бенефіціарам, як членам громад, висловлювати свою думку в процесі надання освітніх послуг. Це дозволяє їм визначати пріоритети, організовувати і структурувати середовище для зворотного зв'язку з різними суб'єктами управління. У довгостроковій перспективі це сприятиме розвитку громад, оскільки участь в освітньому процесі призводить до вдосконалення здатності керувати освітою, а отже, і запроваджувати відповідні системи управління закладами освіти за допомогою різноманітних рад та зміцнення освітніх спільнот (асоціацій). Нарешті, цей процес відповідає цілям міністерств освіти – розвитку партнерства у сфері освіти та стимулювання й покращання лідерства в освіті та управління освітою.

У досягненні цих завдань децентралізація освіти розв'язує чотири групи проблем [5]: а) освітні; б) адміністративні; в) фінансові; г) політичні.

Децентралізація освіти охоплює два аспекти: 1) децентралізація як складний процес, що зумовлює істотні зміни у здійсненні освітньої політики, впорядкування фінансів, підготовку освітян, визначення навчальних програм, управління навчальними закладами тощо; 2) децентралізація освіти як зміни в чинній системі влади, а тому трактування децентралізації як політичного процесу.

За досвідом різних країн світу та Європи, децентралізація може набувати різних форм – функціональна та територіальна децентралізація:

а) функціональна децентралізація відноситься до розподілу повноважень між різними органами, які діють паралельно (наприклад, одне міністерство, відповідальне за базову освіту та інше міністерство, відповідальне за вищу освіту й дослідження; окремих орган, відповідальний за іспити або орган з акредитації/інспекції, що діє в рамках міністерства освіти). Ефективне планування освіти залежить від ефективної координації та синергії між цими органами;

б) територіальна децентралізація відноситься до перерозподілу повноважень між різними географічними рівнями влади, такими як центральний/федеральний уряд, держави, регіони, провінції, округи та школи. Територіальна децентралізація поділяється на три типи: деконцентрація (процес, за допомогою якого центральний орган влади встановлює і забезпечує ресурсно відділення/підрозділи на місцях, але зберігає центральний контроль); делегування (передбачає передачу повноважень та адміністративних обов'язків; делегування завдань не означає зміщення влади, оскільки місцевому офісу надається лише роль виконавця рішень, прийнятих на центральному рівні); деволюція (найбільш екстремальний тип децентралізації, передбачає передачу влади та реальної відповідальності з центрального на місцевий рівень; місцева влада стає незалежною і автономною, може діяти без відповідного дозволу). Нещодавно приватизація також була класифікована як ще одна форма децентралізації, коли передача повноважень призводить до того, що уряд позбавляється державних обов'язків і функцій, що передбачає передачу повноважень у приватні руки та зменшення державної влади над закладами освіти.

Більшість країн експериментують або планують апробувати певну форму децентралізації освіти. Цей процес означає передачу повноважень щодо прийняття рішень від центральних міністерств освіти до проміжних урядів, місцевих органів влади, громад та закладів освіти. Проте ступінь передачі варіюється: від адміністративної деконцентрації до набагато ширшого перенесення фінансового контролю на регіональний або місцевий рівень. Незмінними ж залишаються основні фактори, що визначають вплив будь-якої форми децентралізації – володіння освітянами відповідними навичками, знаннями та ставленням до виконання поставлених завдань; підтримка децентралізації органами центральної влади.

Щодо системи управління, відчутним є вплив децентралізації на діяльність центральних і місцевих органів управління освітою. Децентралізація змінює відносини між органами влади, школами/вчителями, батьками, громадами та центральним урядом. Децентралізована система вимагає тісної співпраці між міністерством освіти та профільним міністерством (іншим органом) з питань місцевого самоврядування. Ролі та обов'язки між обома міністерствами обговорюються та визначаються з чітким розмежуванням повноважень; розмежуванням ролей, відносин та відповідальності; розвитком відповідних можливостей. У свою чергу, органи місцевого самоврядування та школи отримують повноваження та ресурси в таких сферах, як будівництво та утримання будівель, керівництво, моніторинг діяльності учнів, найм вчителів, підвищення кваліфікації та оплати праці вчителів. Інші сфери, такі як навчальний план, зміст і оцінювання, можуть бути

спільними сферами рівнів повноважень (центрально-го, регіонального/місцевого, організаційного) залежно від існуючих форм децентралізації.

Децентралізація в освіті призводить до чіткого визначення того, які елементи системи необхідно децентралізувати і на якому рівні. Так, тривають дискусії щодо відповідного рівня прийняття рішень у сфері освіти. Цей процес вимагає від політиків раціоналізації та гармонізації комплексу додаткових функцій, головним чином: розробки навчальних планів, методів навчання, оцінювання, розробки та розповсюдження підручників, набору вчителів та оплати їхньої праці, будівництва та ремонту закладів освіти, фінансування освіти, зв'язків між батьками та освітянами. Вибір того, хто є суб'єктом реалізації цих функцій ускладнюється тим, що кожна з цих функцій повинна оцінюватися з огляду початкової, середньої та вищої освіти, а часто і дошкільних закладів, а також навчання дорослих. Так, новостворена в Україні Державна служба якості освіти, як і всі органи спеціального контролю, повинна мати низку відмінностей від органів загального нагляду, що мають замінити надалі прокуратуру, яка втратила функції загального нагляду завдяки конституційним змінам 2016 року. Так от, органи загального нагляду здійснюють моніторинг актів органів місцевого самоврядування та їх експертизу на предмет відповідності закону, причому тільки в обмежений період часу після їх ухвалення. Тоді як органи спеціального контролю здійснюють контроль не тільки актів, а й самого процесу надання послуги, оцінюють якість послуг, виходячи з визначених відповідним центральним органом виконавчої влади критеріїв. Вони мають право проводити інспекційні перевірки, як планові, так і за зверненням органів, що мають на це право відповідно до закону. А от санкції такого органу мають обмежуватися тільки приписами на усунення порушень.

Щодо оцінювання ефективності витрачання коштів, цей процес повинен спиратися на чіткі норми не тільки фінансового характеру (наприклад, мінімальні й максимальні рівні зарплат учителів чи граничні рівні закупівель), а й на контрольні заміри якості знань учнів. Найбільш коректним на сьогодні мірилом рівня знань є результати зовнішнього незалежного оцінювання, але це вже констатація постфактум, тоді як заходи щодо поліпшення рівня навчання мають носити постійний, а подекуди навіть превентивний характер.

Щодо формування кадрового складу закладів освіти, то контроль кадрової політики органу місцевого самоврядування має передбачати оперативне реагування у випадках, коли на посаду призначають особу без належної освіти чи досвіду. У такому разі варто застосовувати інструмент відкладального вето, хоча для деяких посад слід передбачити можливість і прямого погодження кандидатур.

Також на сьогодні ще важко зробити висновки (немає достатніх доказів) щодо прямого і непрямого зв'язку між децентралізацією та результатами навчання. Децентралізація акумулювання та розподілу ресурсів має суперечливі наслідки. Дослідження показують, що децентралізація адміністративних функцій управління (так зване школо-орієнтоване управління) може призвести до розширення можливостей і співпраці між вчителями, більшої орієнтації школи на професійний розвиток. Децентралізація розробки навчальних про-

грам надає більше можливостей для розмаїтості програм та їхньої актуальності (з огляду на місцеві особливості), що потенційно може призвести до більшої мотивації учнів і вищої культури навчання.

Незважаючи на свої позитиви, спостерігаються негативні наслідки при здійсненні децентралізації. Децентралізація може призвести до дублювання та суперечливості рішень на різних рівнях управління. Для пом'якшення негативних наслідків виникає необхідність переглянути процедури децентралізації. Зокрема, децентралізована система повинна відновлювати спроможність місцевих органів влади та закладів освіти до відповідальності, вона повинна розширювати спроможність груп інтересу до більш ефективної участі в системі. Можливо, з огляду на негативи децентралізації, існує зворотний процес – повернення до централізації – рецентралізація. Також, у багатьох випадках рух до децентралізації співіснує з рухом до підтримки або збільшення центрального контролю. Це явище все більше спостерігається в Латинській Америці, Азії та Європі [8]. У деяких випадках реформи децентралізації ініціюються і розробляються зверху, а їхнє виконання та відповідальність є обов'язком суб'єктів місцевого рівня. Цікаво, що процедури передачі контролю є непопулярними, чиновники центральних органів влади намагаються залишити їх за собою. Інші моделі децентралізації підтримують центральну владу та контроль за встановленням загальнонаціональних цілей та стандартів досягнення результатів, таких як національна система оцінки, стандартизовані рамки навчальної програми та стандартизована формула фінансування й фінансові правові процедури. Нарешті, децентралізація часто керується політичними ідеологіями і порядком денним провладного уряду, і може бути обмежена культурними орієнтаціями в кожній системі, які характеризуються централізованою підзвітністю.

У межах децентралізації важливо враховувати регіональні відмінності. Зв'язок між децентралізацією та регіональними відмінностями залежить від рівня добробуту країни, типу системи соціального забезпечення, розмірів існуючих диспропорцій та наявності жорстких систем фінансового перерозподілу. Дослідження показують, що в розвинених країнах політична та фінансова децентралізація не впливають на регіональні відмінності. Натомість фінансова децентралізація призвела до значного зростання регіональної нерівності в країнах з низьким рівнем доходу. Це стосується і децентралізації освіти, оскільки бідні регіони мають слабку спроможність конкурувати за капітал, інвестиції та талант. Докази впливу децентралізації на освітні послуги також є неоднозначними [8]. Наприклад, у Бразилії децентралізація сприяла загальному розширенню доступу до освіти, але не змінила регіональні диспропорції у доступі до навчання, витратах на душу населення та якості освіти. Досвід Чилі також свідчить про те, що децентралізація сама по собі не усуває нерівності між населеними пунктами різного рівня доходів, якість у бідних громадах продовжує відставати. Ці результати підтверджені досвідом Зімбабве та Нової Зеландії. Проте, розробка цих децентралізованих систем піддалася критиці. Одним з недоліків є те, що центральні уряди передали повноваження місцевим органам влади та громадам, не надаючи належної цільової підтримки біднішим районам.

На сьогодні більшість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Одеської області проводять реформу освітньої мережі, яка стала певним викликом для кожної з них. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» протягом 2018 року проводила оцінку ефективності освітньої мережі області і визначила 8 фактів про реформу освіти в ОТГ [7]: освітня сфера, як правило, є найбільш витратною в бюджеті ОТГ та складає 50%-70%; система закладів освітньої мережі є неефективною через малокомплектність класів, застарілі методи навчання та низьку енергоефективність будівель; вартість навчання (витрат бюджетних коштів) на одного учня на рік в сільській школі, може бути в 3 рази вищою за такі самі витрати у великому місті. Це пов'язано, в першу чергу, з малокомплектністю класів; показники успішності складання зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) учнями опорних шкіл та закладів освіти великих міст, як правило, вищі, ніж в маленьких селах; матеріально-технічне забезпечення шкіл з повнокомплектними класами краще, ніж в школах з невеликою кількістю учнів; погані дороги між населеними пунктами не дозволяють місцевим радам ефективно реалізовувати реформу освіти, зокрема, проводити оптимізацію шкільної мережі; важливою умовою успішної реалізації реформи є широкі консультації з педагогічним персоналом, батьками та учнями шкіл; в школах з малокомплектними класами вчителі змушені викладати предмети не за фахом.

Висновки

Розширення самостійності місцевого самоврядування з паралельною передачею органам місцевого самоврядування державних повноважень стало загальносвітовою тенденцією, орієнтованою на створення розумного балансу між централізацією і децентралізацією.

Децентралізація управління освітою означає чітке розмежування повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами управління з максимальною передачею на місця функцій управління освітою; самостійність закладів освіти у виборі стратегії розвитку, цілей, змісту, організації та методів роботи; право освітян на творчість, на свободу вибору педагогічних технологій, методів оцінки діяльності учнів і т.ін., на участь в управлінні закладом освіти; організацію системи моніторингу громадської думки з метою виявлення соціального замовлення освіти, його вдосконалення і подальшого розвитку.

Розвиток і зміцнення територіальних систем освіти супроводжується неминучою децентралізацією управління, посиленням впливу місцевих факторів на його стратегію і тактику. При цьому ключовою проблемою управління стає пошук шляхів поєднання потреб і інтересів всіх суб'єктів освітнього процесу, державних та територіальних інтересів.

Література.

1. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2017. 18 с.
2. Бондарчук Н. Державна політика Чехії в галузі освіти: стан і тенденції розвитку: дис. ... канд. держ. упр. Київ, 2008. 224 с.
3. Гладій В. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи

та перспективи для України: дис. ... канд. політ. наук. Львів, 2016. 23 с.

4. Гриневич Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі: Автореф. дис ... канд. пед. наук. Київ. 2005. 20 с.

5. Постригач Н. Історичні передумови процесу децентралізації освіти королівства Іспанія. Порівняльно-педагогічні студії. № 4 (14). 2012. URL: <http://pps.udpu.edu.ua/article/view/18819/16543>.

6. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. Вісник Національної академії державного управління. 2009. Вип. 4. С. 276–283. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_4_36.

7. 8 фактів про реформу освіти в ОТГ. URL: <https://www.prostir.ua/?news=8-faktiv-pro-reformu-osvity-v-oth>.

8. Shah Iqbal J. Centralization versus Decentralization in Education. The Dialogue. Vol. V. № 3. P. 284–288. URL: http://www.qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/5_3/Dialogue_July_September_2010_284-288.pdf.

Сергій Янюк

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України.
старший викладач Військової академії (м. Одеса)

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОБОРОНА ЯК ПРОТИДІЯ ЗАГРОЗАМ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

В даній статті проведений аналіз військових загроз національній безпеці України та ролі територіальної оборони як складової військової організації держави з протидії цим загрозам. Також викладені основні положення стосовно державної політики із захисту національних інтересів, місце і значущість територіальної оборони.

Аналізуючи можливі загрози національній безпеці України, оцінено можливі військові небезпеки та військові загрози, які за ступенем масштабності, напруженості, спрямованості, часових показників і т.д.

Визначені результати аналізу можуть бути використані для оцінки як потенційних, так і реальних військових загроз державі.

Ключові слова: територіальна оборона, військова організація держави, військова небезпека, територіальна цілісність, національна безпека.

Serhiy Yaniuk

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Senior Instructor of the Odessa Military Academy

TERRITORIAL DEFENSE AS A COUNTERACTION TO THE THREATS OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

In this article, gets analyzing of military threats to the national security of Ukraine and the role of territorial defense as a component of the military organization of the state to counteract these threats.

It also sets out the main provisions on state policy for the protection of national interests, the place and significance of territorial defense.

An analyzed of possible threats to Ukraine's national security, possible military hazards and military threats are in scale, tension, orientation, time rates, etc. - the defined criteria can be used to evaluate both potential and real military threats of the state. Realities of the foreign military-political situation around the country are characterized the emergence of a significant

amount of new contradictions of different nature between certain states and whole regions, first of all near the borders of Ukraine, inside of some states it can to acute international, interethnic and other contradictions, mostly on a national or religious basis, and a flare of intolerance in different groups of the population that can lead to instability and conflicts. Given this, can be expected and be prepared to hostile special operations against the background of these

manifestations involve a significant amount sabotage and reconnaissance forces.

Military danger associated with the possible use of weapons of mass destruction, that previously stored in the world, despite the changes that have been made, for Ukraine can't be other than global. Taking into account the current trends in the nature and development of the military-political situation with regard to the development of military conflicts, in the near future the most prospect be armed conflicts with the use of their own armed forces, the involvement by the enemy of private armed groups, mercenaries, armed separatist organizations, terrorist groups, as an instrument of achievement of own interests.

These conflicts may be in the enemy's interests. Stages of "frozen conflict" for a long time and at any moment can grow into a war in certain areas. (Prednestrovye conflict, Abkhazia, etc.).

Threats to the interests of Ukraine can be classified also by the nature of the contradictions between subjects of international and domestic relations. In our opinion, for ours the state has several major threats. To date, Ukraine has a sad experience of the loss of territories associated with liquidation of nuclear arsenal (Budapest memorandum of 05.12.1994 on guarantees of security in connection with the accession of Ukraine to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear weapons), and the reform of the armed forces of Ukraine - the real disarmament of it. The consequence of it, was the impossible of providing a decent armed response to Russia and its a.s.o. in Crimea and Donbass.

Attention should be drawn to Ukraine's domestic political problems with regard to the Crimea, misunderstandings between the western and eastern regions of Ukraine, pushing and activation of separatist processes and sentiments by individual movements, associations and political forces both externally and internally. Solving these problems is an urgent need of time, because it is a prerequisite for ensuring internal stability and national security of Ukraine.

Key words: territorial defense, military organization of the state, military threats, territorial integrity, national security.

Постановка проблеми

Реалії зовнішньої воєнно-політичної обстановки характеризуються виникненням значного обсягу нових суперечностей різного характеру між певними державами та цілими регіонами насам-

перед поблизу кордонів України, а всередині деяких держав - гострих міжнародних та міжетнічних та інших суперечностей, здебільшого на національному чи релігійному підґрунті, спалахом нетерпимості між

© Янюк С. В., 2019.

різними групами населення, які можуть призвести до нестабільності та конфліктів, що може загрожувати національній безпеці держави. Особливо небезпечним є виникнення територіальних спорів між державами. Серйозну загрозу становить також зростання міжнародного тероризму, піратства, поширення незаконного обігу зброї і наркотиків, організованої злочинності. Внаслідок ускладнення криміногенної обстановки можливе зростання рівня бандитизму, поширення злочинів з використанням зброї та вибухових речовин з боку організованої злочинності. Все це потребує постійного моніторингу і правильної оцінки обстановки для забезпечення національної безпеки України, прийняття відповідних заходів, а саме підготовки та застосування заходів територіальної оборони.

Аналіз
останніх
досліджень
і публікацій

Загальне прагнення забезпечення безпеки суспільства – національної безпеки держави ні окремі особи, ні уряди держав не спроможні сьогодні повною мірою гарантувати її. Однак держава наділена всіма важелями

впливу та механізмами регулювання для максимального впливу на зниження загроз національній безпеці держави.

Завдяки удосконаленню механізмів державного управління щодо впливу загроз на національну безпеку спостерігаємо своєчасне реагування та ймовірне зниження втрат в ході виникнення конфліктів.

Дослідження даної тематики стосовно питань забезпечення національної безпеки при підготовці та застосуванні заходів територіальної оборони розглянуто в наукових роботах вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, О. П. Григова, В. П. Горбуліна, Ю. П. Битяка, Є. Є. Дмитренко, О. І. Затинайко, І. С. Романченка, О. І. Кузьмука, В. В. Плахова, В. П. Шкідченко тощо.

Аналіз та дослідження застосування заходів територіальної оборони для протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам національній безпеці на сучасному етапі розбудови нашої держави надасть змогу більш ефективної протидії.

Мета

Метою статті є аналіз наявних та можливих загроз національній безпеці України, протидія цим загрозам при застосуванні військової організації держави – заходи територіальної оборони.

Виклад
основного
матеріалу

Основні положення державної політики щодо захисту національних інтересів та гарантування в Україні безпеки особистості, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз у всіх сферах її життєдіяльності визначені в Законі України «Про національну безпеку України» №2469-VIII від 21.06.2018 року [3].

До загроз національній безпеці відносять наявні і потенційно можливі явища та чинники, які завдають або можуть завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України [1].

При аналізі можливих загроз національній безпеці України, насамперед, слід оцінити можливі воєнні небезпеки та воєнні загрози, які оцінюються по ряду критеріїв масштабності, часових показниках, ступеню напруженості, спрямованості впливу, можливих результатах т.ін. Зазначені критерії можуть бути застосо-

вані для оцінки як потенційних воєнних небезпек, так і реальних воєнних загроз.

За масштабами воєнна небезпека для України може бути:

- глобальною (втягнення країни у світову ядерну або великомасштабну звичайну війну);
- регіональною (небезпека розв'язання воєнних конфліктів у ряді регіонів, які межують з Україною);
- локальною (місцевою) – локальні війни і збройні конфлікти.

Масштаб воєнної небезпеки визначається конкретними кількісно-якісними характеристиками воєнних потенціалів протидіючих сторін, розміром території, на якій можливий воєнний конфлікт, ступенем залучення інших країн, політичних сил у воєнно-політичне протистояння. [2]

Воєнна небезпека, пов'язана з можливим застосуванням зброї масового ураження, як і раніше зберігається у світі, незважаючи на зміни, що відбулися, для України не може бути іншою, ніж глобальною.

Регіональні воєнні небезпеки зумовлені протиріччями між відносно великими державами світу, або між коаліціями країн в окремих регіонах світу. Ця небезпека може привести до воєнного конфлікту у певних районах земної кулі. Регіональна воєнна небезпека для України реально існує. Але її можна визначити не як безпосередню загрозу, а опосередковану. Відповідно до ст.10 Нової Воєнної доктрини України, вони складають:

- втручання у внутрішні справи України з боку РФ, спрямоване на порушення конституційного устрою, територіальної цілісності та суверенітету України, внутрішньої соціально-політичної стабільності та правопорядку;
- невирішеності розмежування державного кордону України в Чорному та Азовському морях, незавершено договірно-правове оформлення державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Молдова та Республікою Білорусь;
- протидія реалізації європейського вибору Українського народу, формуванню систем колективної безпеки за участю України;
- цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямований на формування негативного міжнародного іміджу України;
- провокування з боку Російської Федерації сепаратистських настроїв в районах проживання національних меншинств (Закарпаття, Буковина, Південно-Східні регіони);
- розповсюдження зброї масового ураження, тероризму, організована злочинність, незаконна торгівля зброєю і боєприпасами, нелегальна міграція [3].

Реалізація цих загроз неодмінно може привести до подальшої окупації України, зміни державного устрою, встановлення контролю з боку Російської Федерації, втрати державного суверенітету та територіальної цілісності.

Враховуючи сучасні тенденції характеру та розвитку воєнно-політичної ситуації стосовно розвитку

військових конфліктів, у найближчій перспективі найбільш імовірними будуть збройні конфлікти з використанням власних збройних сил, так, залучення противником приватних збройних формувань, найманців, озброєних сепаратистських організацій, терористичних угруповань, як інструменту досягнення власних інтересів. Дані конфлікти в інтересах супротивника можуть перебувати у стадії «замороженого конфлікту» тривалий час та в будь-який момент можуть перерости у війну на певних територіях (Придністровський конфлікт, Абхазія та ін.).

За часовими показниками тривалості збереження воєнної безпеки її можна поділити на тривалу, періодичну і епізодичну.

Тривала воєнна безпека для держави може виходити зі стійких територіальних суперечок із суміжною державою. Тривала воєнна безпека, як правило, зберігається також через неврегульованість міждержавних відносин у суперечних проблемах економічного характеру. Поки існують гострі протиріччя між різними соціальними верствами населення усеї країни на ґрунті нерівноправного політичного або важкого економічного становища одних і різкого збагачення інших - буде зберігатись безпека розв'язання військових конфліктів на території таких держав. Яскравим прикладом виникнення такого конфлікту є Україна.

Періодичні (систематичні) воєнні безпеки для України мають своїм джерелом, наприклад, територіальні протиріччя з Румунією (о. Зміїний). За ступенем напруженості воєнні безпеки можуть характеризуватись:

- тотальна (загальна) воєнна безпека, що здатна впливати на всі сторони життя суспільства, держави та загрожувати основам їх існування;
- висока, що впливає на головні сфери життєдіяльності країни і потребує значних зусиль держави по забезпеченню своєї безпеки;
- помірна і слабка воєнна безпека відповідно мають менш визначені суттєві (постійні) характеристики і не вимагають тотальних зусиль держави для протидії їх негативному впливу на розвиток суспільства.

Воєнні безпеки різняться і за спрямованістю впливу на об'єкти життєдіяльності держави та суспільства, на руйнування яких направляються зусилля протидіючих сторін. Ця безпека може бути спрямована на руйнування політичного устрою країни, економічної системи, підризу обороноздатності, захоплення сировинних джерел, відторгнення (анексія) територій та ін.

Воєнні безпеки і загрози можна оцінювати за багатьма векторами. Воєнні загрози від воєнних небезпек відрізняються змістом заходів і рівнем напруженості воєнно-політичних відносин. [3]

Загрози інтересам України можна класифікувати і по характеру суперечностей між суб'єктами міжнародних та внутрішньодержавних відносин. На наш погляд, для нашої держави є кілька основних загроз.

По-перше, загрози пов'язані з існуючими протиріччя Захід – Схід, а саме між Заходом, США та Росією, що стала спадкоємицею СРСР. Воєнно-політична двополісна система на сьогодні стала однополісною, значно зміцнився воєнний та політичний вплив США у світі, зросли могутність і стабільність НАТО.

По-друге, стосовно нові для України загрози, обумовлені зростаючою ймовірністю виникнення міжетнічних і міжконфесійних суперечностей (отримання автокефалії Українською православною церквою, виходу з підпорядкування та впливу Російської православної церкви). Зростаючим впливом в окремих країнах і регіонах «фундаменталістських» сил, збереженням окремих геополітичних проблем Півночі та Півдня. Ситуація на Близькому та Середньому Сході, Північній Африці характеризується загостренням ситуації. Несподівані спроби суперництва між Сходом та Заходом за вплив на республіки колишнього Союзу та протидії цьому з боку Росії.

По-третє, загрози, які викликані можливістю виникнення конфліктних ситуацій з деякими державами, у яких реалізовані останні досягнення науки і нові технології. Процес дієвого контролю над озброєнням у світовій практиці робить лише перші кроки. Проблема безконтрольного поширення зброї, у тому числі ядерної, бактеріологічної, хімічної поки не вирішена, а у випадку потрапляння її в розпорядження нестабільних або тоталітарних політичних режимів (Північна Корея, Іран) ситуація може істотно загостритися.

Слід зазначити, що поштовх для розв'язання збройного конфлікту може надати кожна з розглянутих груп загроз, а також їх сукупність. Певне значення при цьому буде мати вибір шляху його вирішення. У кінцевому рахунку, все залежить від готовності сторін піти на компроміс і від реальних дій по втіленню в життя досягнутих домовленостей. Однак, військова сила завжди буде відігравати важливу роль.

На сьогодні Україна має сумний досвід втрати територій, пов'язаних з ліквідацією ядерного арсеналу (Будапештський меморандум від 05.12.1994 року про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї), а також реформуванням збройних сил – фактичним роззброєнням ЗС України. Наслідком стало неможливість надання достойної збройної відсічі Росії та її НЗФ в Криму та на Донбасі [5].

Реального противника, тобто агресора, держава може визначити лише з початком та під час війни. Згідно Законом України №2268-19 від 18.01.2018 року «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [4].

Відповідно до ст.11 даного закону, «правовою підставою для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та відновлення територіальної цілісності України є Конституція України, законодавство України та стаття 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй».

Статтею 7 цього ж закону визначається, що «Російська Федерація як держава - окупант відповідно до IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 року, Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року несе відповідальність за порушення захисту прав цивільного населення».

Нова Воєнна доктрина України (далі – Воєнна доктрина), яка затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015, «не вважає жодну державу своїм воєнним противником (окрім РФ), але разом з тим вважатиме потенційним противником державу або групу держав, послідовна недружня політика яких загрожуватиме воєнній безпеці України». У мирний час для проведення досліджень з воєнної тематики, воєнних навчань, ігор, тренувань доцільно використовувати поняття «евентуальний» противник, тобто противник, який може бути за певних умов або обставин [7].

Теоретично евентуальним противником для України можуть бути:

- по-перше, всі суміжні держави, чиї кордони за різних історичних часів поширювались на території сучасної України та чиї етнічні групи населення, які компактно проживають на ній – саме ця обставина може певною мірою обумовити претензії до нашої держави;
- по-друге, держави, які не межують з Україною, але мають визначені інтереси на її території та достатні стратегічні наступальні сили для проведення воєнних операцій на нашій території – зрозуміло що в такому разі мають бути передумови для виникнення і висування цими країнами претензій (хоча б формальних) до нашої держави.

Відмова від ядерного арсеналу відповідно до нової редакції Військової доктрини України, надає право розраховувати допомогу та підтримку в секторі воєнної безпеки шляхом створення військових союзів, розробки нових військових технологій, отримання закордонної військової допомоги, участь у регіональних безпекових організаціях [6].

Однозначна відповідь на поставлене запитання міститься у ключових документах: Конституції України, Воєнній доктрині і законі України «Про оборону України», в яких визначено позицію України щодо відносин з іншими країнами.

Одне швидкоплинне змінення воєнно-політичних обставин, яке може відбутись у майбутньому, під впливом виникнення внутрішніх або міждержавних конфліктів, обумовлює можливість появи потенційного, а також і реального противника.

Таким чином, основними реальними та потенційними внутрішніми загрозами національній безпеці України у воєнній сфері на даний час та найближчу перспективу можуть бути:

- зниження рівня боєздатності воєнної організації України;
- політизація силових структур держави;
- створення та функціонування незаконних збройних формувань;
- протиправна діяльність релігійних, сепаратистських та терористичних рухів, організацій та структур, що направлена на порушення політичної стабільності, територіальної цілісності України;
- організована злочинність, тероризм та інша протизаконна діяльність в масштабах, які загрожують воєнній безпеці України;
- незаконне розповсюдження на території України зброї, боєприпасів, вибухових речовин та інших

засобів, які можуть бути використані для здійснення диверсій, терористичних актів та інших протиправних дій.

Зовнішніми загрозами є:

- міжнародний тероризм;
- воєнно-політична нестабільність та конфлікти безпосередньо біля кордонів, а також на регіональному рівні, які можуть, в деяких випадках, безпосередньо впливати на воєнну безпеку держави;
- нарощування поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;
- застосування проти України інформаційних (інформаційно-технічних, інформаційно-психологічних) дій, які спроможні заподіяти шкоду воєнній безпеці;
- посягання на державний суверенітет та її територіальну цілісність, інших життєво важливих національних інтересів.

Певні загрози національній безпеці України в сучасних умовах створюють тенденції розвитку воєнно-політичної обстановки та перспективи розширення НАТО і ЄС. Геополітичні наслідки розширення НАТО і ЄС нестимуть для України й нові виклики, а саме:

у сфері регіональної безпеки:

- збільшення військової інфраструктури Північно-атлантичного альянсу у Східноєвропейському регіоні;
- збільшення вірогідності розколу ЄС, на «стару» та «нову» Європу, де «стара» Європа (ЄС до розширення), «нова» - країни центральної та східної Європи (на чолі з США); останні політичні події усередині ЄС, пов'язані з «сірійською кризою», «Brexit» Великої Британії лише посилюють цю тенденцію;
- впровадження певної «ізоляціоністської» політики з боку держав - нових членів НАТО і ЄС стосовно держав кандидатів у наступних хвилях розширення європейських та євроатлантичних структур безпеки;
- загострення соціально-політичної стабільності внаслідок впливу антиглобалістських настроїв на внутрішньополітичні процеси, викликаних розбіжністю у підходах щодо участі в антитерористичних заходах країн - членів альянсу;
- перетворення східних держав - сусідів (в т.ч. України) на зону накопичення нелегітимних мігрантів внаслідок зміцнення східних кордонів новими членами НАТО і ЄС, а також впровадження ними більш жорсткої візової політики;
- подальше ускладнення процесу євроатлантичної інтеграції для країн- кандидатів наступних хвиль розширення, пов'язаних з його трансформацією, збільшенням території і зони відповідальності, зміною завдань залежно від нових викликів та загроз тощо.

У сфері національної безпеки України:

- розміщення військових баз НАТО поблизу російського кордону (на території України) та перспектива постійного моніторингу з задіянням нашого повітряного та наземного простору;
- перспектива «втрати інтересу» до України з боку НАТО і ЄС внаслідок повільного темпу реформ,

як наслідок посилення позицій прихильників багатовекторної орієнтації на активізацію під приладом загрози відкритої військової агресії з боку РФ, підтримання конфлікту на Донбасі, анексія Криму тощо;

- посилення прагнення більшості держав до створення всеосяжної системи міжнародної безпеки;
- формування і зміцнення регіональних центрів сили і зростання протиріч між ними у воєнно-політичній сфері;
- прагнення РФ зберегти статус великої держави, що сприяє збереженню геостратегічного протистояння США;
- посилення тероризму, національного, етнічного та релігійного екстремізму, активізація сепаратизму;
- збереження потенційної загрози виникнення внутрішніх і локальних воєнних конфліктів та ймовірності втягнення в них України;
- поглиблення політичних протиріч у суспільстві між прихильниками прозахідної та східної орієнтації тощо. [2]

В цілому можна вважати, що сучасні та очікувані соціально-політичні перетворення в регіонах навколо України в цілому мають позитивний характер, що зменшує воєнне протистояння на спільних кордонах, за виключенням РФ. Позитивні перетворення мають відбутися і всередині нашої держави. Проте, залишаються протиріччя з регіональних проблем, пов'язані як з певними розбіжностями національних інтересів України та суміжних держав, так і з суттєвим впливом на безпеку України провідних держав, які мають свої інтереси в регіоні.

Щодо відносин України з сусідами, то залишаються на цей час остаточно не вирішеними деякі територіальні питання з ними, хоча вони іноді й не носять «гучного» характеру. Так, наприклад, існують суперечливі питання з Румунією стосовно суднохідного каналу у дельті р. Дунаю, Північної Буковини тощо. До цього часу в Румунії є певні політичні сили, які не можуть погодитись з існуючим накресленням міждержавних кордонів з Україною.

Продовжується підтримка тези румунського історика А. Концеску: «Румуни – корінні мешканці територій між Дністром і Бугом», який стверджує, що «у молдаван не було ні своєї мови, ні своєї культури, ні своєї історії... Румуни мешкали далеко за Дністром... росіяни і українці з'явилися тут після 1700 року, під час Петра Великого».

Висновок з подібних настроїв такий: «...проголошення... Україною колишнього адміністративного кордону між УРСР і МРСР в якості державного не має ніякої юридичної сили» (румунська газета «Ехгрез-шагіп»), що і є точкою зору прибічників «Великої Румунії».

Керівники країн НАТО відмічають також ріст воєнно-стратегічної ролі Туреччини у зв'язку з подіями на Балканах і в Карпатах (практично на кордонах України), а у самій Туреччині лунають заяви, що «Турецька Республіка – спадкоємниця Великої Османської імперії».

З історії відомо, що Туреччина у вигляді Великої Османської імперії практично до кінця XVIII сторіччя володіла Кримом і Південним Причорномор'ям.

Існують подібні настрої і в певних колах Польщі стосовно так званих «східних земель», і в Угорщині стосовно деяких районів Закарпаття, що, правда, у меншому масштабі.

Не сприяє зміцненню національної безпеки України також існування самопроголошених і невизнаних світовою спільнотою державних утворень: ПМР – безпосередньо на кордоні держави; Абхазії – зовсім недалеко від неї. Воєнно-політична та економічна ситуації там вкрай напружені, створені певні угруповання військ, як з боку самопроголошених утворень, так і з боку відповідно Молдови та Грузії, з обох сторін нерідкі збройні інциденти, провокування. Подібне положення склалось також у Південній Осетії, де теж існує конфлікт поміж самопроголошеною республікою та Грузією. Присутність у цих регіонах російських військ, а також великого діючого угруповання ЗС РФ на Північному Кавказі (Чечня, Дагестан, Інгушетія), тільки загострює ситуацію [4].

У цілому воєнно-політична обстановка у світі і навколо кордонів України визначається динамічністю, нестабільністю і невизначеністю виникаючих подій і процесів.

У умовах, коли Україна в силу свого геополітичного і геостратегічного положення опинилася між двома центрами протидіючих сил, ставлення України до суміжних держав обумовлюватиметься належністю останніх до цих центрів сили та характером вирішення таких регіональних проблем:

- воєнно-політична нестабільність і конфлікти в сусідніх державах (частина території України знаходиться у так званому «поясі нестабільності», який простягається від Балкан через Придністров'я і південь України до Кавказького регіону);
- наявність певних неврегульованих питань та незавершеність процесу демаркації і делімітації кордонів з Румунією;
- намагання інших держав реалізувати власні інтереси в регіоні, спроби прямого та опосередкованого втручання у політичні, суспільні та економічні процеси, здійснення спрямованого інформаційного впливу.

Слід вказати на внутрішньополітичних проблемах України стосовно Криму, в'яло текуче непорозуміння між західними та східними регіонами України, підштовхування та каналізація сепаратистських процесів та настроїв окремими рухами, об'єднаннями та політичними силами як із зовні, так і всередині. Вирішення цих проблем є нагальною потребою часу оскільки це є необхідною умовою забезпечення внутрішньої стабільності, національної безпеки в Україні.

«Національна безпека України – це стан країни, в якій забезпечується захищеність життєво – важливих інтересів громадян, суспільства та держави, системи державно-правових і суспільних гарантій, забезпечення суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності держави». Національна безпека включає в себе такі види безпеки, як політичну, економічну, інформаційну, воєнну, державну, екологічну, епідемічну, науково-технологічну, безпеку культурного розвитку нації та інші види безпеки (фінансову, пожежну, продовольчу, безпеку торгівлі тощо). Являючись складовою воєнної організації держави, територіальна оборона

здійснюється (реалізується) в особливий період для виконання заходів, визначених в Конституції, Положенні про ТрО, Законах ВР та Указах Президента.

Висновки

Внутрішньополітичні проблеми України стосовно обстановки в Криму та на Донбасі, де протягом тривалого часу з моменту проголошення незалежності Україною тліло в'яле текуче непорозуміння між західними та східними регіонами України, підштовхування та каталізація сепаратистських процесів та настроїв об'єднаннями та політичними силами як із зовні, так і всередині при підтримці та втручанні Російської Федерації привело до часткової втрати територій. Повернення втрачених територій є нагальною потребою існування держави, оскільки це є необхідною умовою забезпечення територіальної цілісності України як держави.

Створення дієвої системи ТрО, яка включатиме в себе: завчасність та організації, надійність, оптимальність, мобільність, автономність угруповань, забезпечить протидію загрозам національній безпеці України.

Література.

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Про оборону України: Закон Верховної Ради України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 9, ст.106.
3. Про національну безпеку України: Закон Верховної Ради України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018 р. № 31. стор. 5.
4. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України №2268-19 від 18.01.2018 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018 р. № 10. стор. 67. стаття 54.
5. Положення про територіальну оборону України: Указ Президента України від 23 вересня 2016 року №406/2016
6. Концепція розвитку сектору безпеки оборони України: Указ Президента України від 14.03.2016 р. №92/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016 р. № 10. стор. 3, стаття 195.
7. Нова Воєнна доктрина України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015 р. № 22. стор. 19, стаття 1291.
8. Алямкін Р.В. Сила права vs. право сили: територіальна цілісність держав у сучасному світі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 96–99. URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_21.
9. Романченко І. С., Фролов В. С. «Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави». *Наука і оборона*. 2009. № 1. С. 36.

УДК 005.21:[330.341.1:005.8:711.4

Олександр Бабич

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

В статті проаналізовані особливості формування системи стратегічного управління розвитком малих міст на основі виокремлення специфічних принципів розробки та реалізації інноваційних проектів. Визначено сутність поняття «інноваційний проект», виділено класифікаційні ознаки, етапи створення і реалізації інноваційного проекту для забезпечення соціально-економічного зростання малих міст в умовах територіальної реформи. Здійснено практичний аналіз реалізації інноваційно-інвестиційних проектів у сфері енергозбереження. Запропоновані напрями ефективного використання ресурсного потенціалу міст для здійснення стратегічного управління інноваційними процесами.

Ключові слова: інновація, інноваційний проект, інвестиційний проект, інноваційний процес, стратегічне управління, розвиток малих міст.

Olexandr Babich

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

FEATURES OF STRATEGIC MANAGEMENT OF INNOVATIVE PROJECTS FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL CITIES

In the article the analysed problems of development of small cities and ways of their overcoming. The Small cities are the most vulnerable category of administrative-territorial units and management their development requires from organs power of the self-weighted going near a management taking into account their features. The most sharp problems of development of small cities are certain in the spheres of financial resources, improvement of business and bringing in of investments, development of agriculture, transport, travelling economy and connection, education, medical service, housing and communal services and other spheres. Reasonably, that an initial moment for a strategic management innovative development of cities, forming of innovative strategies, their aims, structure and volume of further researches a concept «innovative project» is.

Next determination is set forth : a «innovative project is an object of the real investing set to realization with the aim of introduction of achievements of scientific and technical progress in the economic or social sphere of development of city on the basis of estimation of technical-economic and financial information, that characterizes clearly and clear basic setting of innovative project. To the basic elements of innovative project it is taken an author: aims and tasks to development of cities that represent the basic setting of project are simply set forth; a complex of project events is in relation to the decision of innovative problem and realization of the put aims; organization of implementation of project events, id est binding of them to the resources and performers for the achievement of aims of project in a limit period of time and within the framework of the set cost and quality; the basic indexes of project (from having a special purpose - from a project on the whole, to partial - from separate tasks, themes, stages, events, performers), including indexes that characterize his efficiency. On the example of city of Goal Pier is educed problems and the prospects of development of small cities and essence of principles on the base of that it is necessary to form the mechanism of management territorial development are considered. Importance of economic mechanisms of perspective development of small cities, that grow due to the increase of role of organs of local self-government in connection with a transmission in the regions of many functions and plenary powers from a management socio-economic development that also exposes imperfection of legal base for the acceptance of effective administrative decisions, is certain.

Drawn conclusion that taking into account a necessity and practical meaningfulness of revival of small cities in the conditions of decentralization an important value has creation of power local organs and by the state of principles for the effective use of resource potential of cities and realization of strategic management innovative processes. By priority directions here must be: realization of co-ordination of the programs of development of system competitive structures within the framework of forming of long-term innovative-investment politics; realization of modernisation of production capacities that form basic territorial innovative potential of city; conditioning is for the speed-up economy growing due to realization of innovative projects in all socio-economic spheres, that are based on application of innovative technologies and systems; forming of favourable innovative-investment environment is for the effective use of results of scientific research-and-developments; renewal and expansion are on qualitatively new basis of existent productive potential and strictly specialized enterprises.

Key words: energy efficiency, energy efficiency management, state regulation of energy efficiency, state regulation mechanism of energy efficiency.

Постановка проблеми

В ринкових умовах стратегічне управління та інноваційне проектування є важливими елементами системи організації соціально-економічних відносин, процесом, який є основою для розробки та реалізації інноваційно-інвестиційних стратегій розвитку територій. Однак державна підтримка інноваційного розвитку саме малих міст поки не реалізується в Україні повною мірою. Проте, за допомогою механізмів впровадження інноваційних проектів держава може забезпечити соціально-економічне зростання та конкурентоспроможність малих міст у сучасних умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

теоретичному та прикладному аспекті проблеми інноваційного розвитку досліджені у працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких можна визначити А.Бондаренко, А. Бузні, С. Богачова, В. Василенка, А. Гайдуцького, А. Гречан, М. Гусакова, Л. Гришину, А. Гальчинського, В.Геєця, М. Долішного, М.Денисенка, М. Дем'яненко, Я. Жаліло, Н. Комкор, О. Лапко, В. Семиноженка, Н. Плішевського, Ю. Стадницького, Д. Стеценка, С. Телешун, В. Шеремет, О. Шестопал, М. Шпак, Р. Фатхутдінова, Л. Федулова, Л. Яценко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Незважаючи на велику кількість праць на сьогодні недостатньо дослідженими залишаються питання комплексного аналізу проблем управління інноваційними проектами в умовах територіальної реформи та соціально-економічних трансформацій.

Постановка завдання. Метою статті є формування теоретичних та практичних рекомендацій щодо необхідності впровадження й реалізації інноваційних проектів для ефективності управлінських рішень як необхідної складової забезпечення сталого розвитку малих міст.

Виклад основного матеріалу

Обов'язковою умовою стратегічного управління розвитком малих міст мають стати виокремлення специфічних принципів розробки та реалізації інноваційних планів (проектів). Враховуючи досвід розвинутих міст держав європейського співтовариства для цього необхідні:

- по-перше, систематична взаємодія органів міського самоврядування з представниками бізнесу та мешканцями міста, громадськими організаціями, науковими закладами й підприємствами, а також здійснення безперервного пошуку інновацій, суспільної злагоди та позитивних ефектів від їх залучення до прийняття рішень;
- по-друге, врахування інтересів, суспільно визнаних цілей та інноваційних напрямів органами міського самоврядування;
- по-третє, своєчасне коригування цілей і напрямів інноваційного розвитку малого міста, гнучка трансформація інноваційно-інвестиційних стратегій в конкретні програми і поточні плани заходів задля досягнення соціально-економічного розвитку.

Одним із основних завдань на сьогодні є створення передумов для розширення сприйнятливості орга-

нів державної влади та місцевого самоврядування до інновацій, формування сприятливого інноваційного середовища всередині них [11].

Європейський досвід підтримки інновацій свідчить, що для формування системи ефективної взаємодії всіх суб'єктів інноваційної діяльності необхідно сформувати сучасне інноваційне середовище підтримки інновацій. Саме відсутність такого системного середовища є однією з основних перешкод на шляху інноваційного розвитку малих міст України.

Так, наприклад Плотніков А.В. вважає, що інноваційне середовище визначається як сукупність нормативно-правових, соціально-економічних, психологічних та організаційно-управлінських умов, що комплексно дозволяють виявити і забезпечити підприємницьку ініціативу, здійснити науково-виробничий супровід техніко - економічних новацій [6].

На думку Панкової Л.І. інноваційне середовище – це механізм взаємодії зовнішнього оточення регіону (мега-, макро- і мезорівні) і регіональної інноваційної системи, що сформований сукупністю економічних, соціальних, фінансових та управлінських відносин, які динамічно розвиваються та формують умови бізнесу та конкурентоспроможного інноваційного розвитку регіону в цілому [5].

Як зазначає Герасимчук З. активна та скоординована мережа інноваційних пропозицій та структур, що представляють збалансоване інноваційне середовище формують інноваційний стратегічний шлях розвитку малих міст який є найбільш перспективним, а формування такого середовища є гарантом як найактивнішого залучення всіх суб'єктів до цього процесу та виступає одним із головних чинників економічного прогресу [1].

Вихідним моментом для стратегічного управління інноваційним розвитком міст, формування інноваційних стратегій, їх цілей, структури та обсягу подальших досліджень є поняття "інноваційний проект".

Під інноваційним проектом зазвичай розуміють план (програму) господарчого заходу або підприємницької ідеї, реалізація яких потребує залучення інвестицій, поняття «інноваційний проект» може розглядатися як: форма цільового управління інноваційною діяльністю; процес здійснення інновацій; комплект документів [3].

Як форма цільового управління інноваційною діяльністю інноваційний проект представляє собою складну систему взаємообумовлених і взаємопов'язаних по ресурсам, строкам і виконавцям заходів, направлених на досягнення конкретних цілей (задач) на пріоритетних напрямках розвитку науки і техніки. Як процес здійснення інновацій – це сукупність виконуваних в певній послідовності наукових, технологічних, підприємницьких, організаційних, фінансових та комерційних заходів, які призводять до інновацій. В той же час інноваційний проект – це комплекс технічної, організаційно-планової і розрахунково-фінансової документації, необхідної для реалізації цілей проекту. Найбільш повно й комплексно суть інноваційного проекту проявляється при розгляді його як форми стратегічного управління інноваційною діяльністю [9].

Інноваційні проекти можуть формуватися як в складі науково-технічних програм, реалізуючи задачі окремих напрямків (завдань, розділів) програми, так і

самостійно, вирішуючи конкретну проблему на пріоритетних напрямках розвитку науки і техніки [7].

Ковальов Г. вважає, що інноваційний план (проект) – це система організаційно-правових і фінансово-економічних документів, необхідних для здійснення нововведень в комплексі господарюючих суб'єктів [4].

Райзберг Б.А. і Фатхудинов Р.А. підкреслюють, що науково-технічні проекти (які також називаються інноваційними) направлені на розвиток наукових дослідів і розробок, створення нових видів матеріалів, енергоджерел, машин й устаткування, технологій, продукції, споживчих товарів, послуг [8].

В свою чергу Гришина Л. розглядає поняття "інноваційний проект" як сукупність взаємопов'язаних та всеохоплюючих завдань, обґрунтувань та управлінських рішень інноваційного характеру, які мають за мету реалізацію підприємницького задуму для досягнення конкретних цілей соціально-економічного розвитку території [2].

Інноваційний проект - це система взаємопов'язаних цілей і програм їхнього досягнення, що являють собою комплекс науково-дослідних дослідно-конструкторських, виробничих, організаційних, фінансових, комерційних й інших заходів, відповідним чином організованих, оформлених комплектом проектної документації і забезпечуючих ефективне вирішення конкретного науково-технічного завдання (проблеми), вираженого в кількісних показниках і приводить до інновації [10].

Проаналізувавши наведені вище визначення, є доцільним сформулювати наступне визначення: "інноваційний проект - об'єкт реального інвестування, наміченого до реалізації з метою впровадження здобутків науково-технічного прогресу у економічну чи соціальну сферу розвитку міста на основі оцінки техніко-економічної та фінансової інформації, яке характеризує чітко і ясно основне призначення інноваційного проекту.

Потрібно відзначити, що незважаючи на різноманітність визначень до основних елементів інноваційного проекту відносяться:

- однозначно сформульовані цілі і завдання розвитку міст, що відображають основне призначення проекту;
- комплекс проектних заходів щодо вирішення інноваційної проблеми і реалізації поставлених цілей;
- організація виконання проектних заходів, тобто ув'язування їх з ресурсами і виконавцями для досягнення цілей проекту в обмежений період часу й у рамках заданої вартості і якості;
- основні показники проекту (від цільових - з проекту в цілому, до часткових - з окремих завдань, тем, етапів, заходів, виконавців), у тому

числі показники, що характеризують його ефективність.

Різноманіття можливих цілей і завдань науково-технічного розвитку передбачає величезну різноманітність видів інноваційних проектів. Загальноприйнятою їх класифікації не існує. Доцільно класифікувати інноваційні проекти за такими ознаками, як період реалізації проекту, характер цілей проекту, вид потреби, яку задовольняють, тип інновації та рівень прийнятих рішень.

Інноваційний проект охоплює всі стадії інноваційної діяльності, пов'язаної з трансформацією науково-технічних ідей у новий чи удосконалений продукт, впроваджуваний на ринку, у новий чи удосконалений технологічний процес, використовуваний у практичній діяльності або в новий підхід до соціальних послуг. З точки зору стадій здійснення інноваційної діяльності проект включає в себе науково-дослідну роботу, проектно-конструкторські і дослідно-експериментальні роботи, освоєння виробництва, організацію виробництва і його запуск, маркетинг нових продуктів, а також фінансові заходи.

На основі теоретичного аналізу поняття "інноваційний проект", пропонується універсальна його класифікація (рис. 1).



Рис. 1. Класифікація інноваційних проектів

До принципів особливостей інноваційних проектів, що впливають з усього вищевикладеного, можна віднести наступне: інноваційні проекти відрізняються за масштабами, строками реалізації та вимогами щодо якості виконання проекту; вони мають перевагу в тому, що можуть бути припинені при невеликих фінансових втратах вже на самому початку розробки. Звертає на себе увагу і той фактор обмеженості інформації при відборі інноваційних проектів по відношенню до інвестиційних; інноваційні проекти відрізняються не лише багатокритеріальністю та значним ступенем невизначеності, але й якісною оцінкою.

Саме тому інноваційний проект направлений на досягнення конкретно поставленої мети, яка настільки нова, що вимагає спеціальних підходів до її реалізації

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

протягом встановленого терміну та при використанні обмежених ресурсів. В таблиці наведені основні етапи створення та реалізації інноваційних проектів.

Створено швейне виробництво та 30 нових робочих місць. Середня заробітна плата по підприємству складає 3260 грн. Надходження до бю-

Таблиця 1

Етапи створення і реалізації інноваційного проекту

Етап	Зміст	Мета
Формування інноваційного задуму (план дій)	Суб'єкти та об'єкти інновацій, форми та джерела	Формалізація ідеї
Дослідження інноваційних можливостей	Попередня оцінка ефективності проекту	Підготовка інноваційної пропозиції для потенційного інвестора
Бізнес-план інноваційного проекту	Організаційно-правові і проектно-фінансові документи	Залучення інвестора
Підготовка контрактної документації	Вироблення умов фінансування і контролю виконаних робіт	Вибір підрядників
Підготовка проектної документації	Вибір архітектурних та інженерних рішень	Виробіток архітектурних та інженерних рішень, отримання дозволу на будівництво (реконструкцію)
Будівельно-монтажні роботи	Будівельно-монтажні роботи та пусконаладжувальні роботи	Будівництво (реконструкція) об'єкту, монтаж (модернізація) обладнання
Експлуатація об'єкта	Управління виробництвом, фінансами, кадрами, забезпеченням, збутом	Повернення інвестицій і отримання прибутку

В підсумку вищенаведені складові та етапи інноваційного проектування можуть бути використані в розробці інноваційно-інвестиційних стратегій, їх адаптації до особливостей функціонування малих міст. Саме спрямування соціально-економічного розвитку малих міст на інноваційну модель вимагає впровадження заходів з використання новітніх механізмів управління. Адже сучасний вітчизняний ринок інновацій передбачає створення реальних умов для переходу економіки на інноваційно-інвестиційну модель розвитку та впровадження механізму інноваційної активності міст.

Так, наприклад Голопристанською міською радою Херсонської області постійно проводиться робота щодо реалізації інноваційно-інвестиційних проектів у сфері енергозбереження з метою залучення грантових коштів.

Проект «Впровадження економічно-доцільної моделі сталого енергетичного розвитку теплопостачання на прикладі теплового району міста Гола Пристань» отримав підтримку Європейського Союзу за програмою Сталих Урбаністичних демонстраційних проектів. В рамках проекту підписано контракт на три роки з бюджетом 881,863 тис. євро. З метою реалізації проекту у травні 2015 року отримано перший транш грантових коштів у сумі 387 тис. євро за які проведено енерго-аудит будівель Голопристанської ЗОШ №1, ДНЗ №1 «Олімпієць» та котельної № 7 (технічне обстеження будівлі). Розроблено проекти утеплення будівлі Голопристанської ЗОШ №1 та реконструкції котельної №7 по пров. Шкільному, 11-а в м. Гола Пристань Херсонської області з встановленням двох твердопаливних котлів по 320 кВт (з розподілом) та реконструкцією теплових мереж. У 2017 році отримано транш на суму 166,6 тис. євро. У 2018 році буде ще отримано таку ж суму.

Крім того у 2017 році в м. Гола Пристань реалізовані три інноваційно-інвестиційних проекти:

- Голопристанська філія ТОВ «Швейна фабрика «ВІД». Вартість проекту склала 3,4 млн. грн.

джету складуть 487 тис. грн. Соціальний ефект впровадження інноваційно-інвестиційного - працевлаштування безробітних, створення нових робочих місць, нових для міста спеціальностей, облаштування підлеглої території;

- виробнича база ТОВ «НВП «5 елемент» - здійснюється науково-виробнича діяльність з виробництва та реалізації нанодобрив (5 тонн на рік) для сільськогосподарських культур. Загальна вартість проекту складає 11,5 млн. грн. Створено 48 нових робочих місць з рівнем заробітної плати 6,4 тис. грн. надходження до бюджету у 2017 році склали 311,085 тис. грн. Зовнішні ефекти від впровадження даного інноваційного проекту не тільки економічні, але й соціальні, оскільки підприємством на постійній основі надається шефська допомога Голопристанському ДНЗ №3 «Берегиня».
- перевантажувальний термінал ТОВ СП «Нібулон» з відвантаження зернових та олійних культур на річковий транспорт м. Гола Пристань Херсонської області. У 2016 році розпочато будівельні роботи. Загальна вартість проекту складає 20 млн. доларів США. Створено 100 нових робочих місць з середнім рівнем заробітної плати 5 тис. грн. Надходження до бюджету складають 324 тис. грн.

Висновки

Таким чином, враховуючи необхідність та практичну значимість відродження малих міст в умовах децентралізації важливе значення має створення місцевими органами влади і державою засад для ефективного використання ресурсного потенціалу міст та здійснення стратегічного управління інноваційними процесами. Пріоритетними напрямками при цьому мають бути:

- 1) здійснення координації програм розвитку системоутворюючих конкурентоспроможних структур у

рамках формування довгострокової інноваційно-інвестиційної політики;

2) проведення модернізації виробничих потужностей, що формують основний територіальний інноваційний потенціал міста;

3) створення умов для прискореного економічного зростання завдяки реалізації інноваційних проектів у всіх соціально-економічних сферах, які базуються на застосуванні інноваційних технологій і систем;

4) формування сприятливого інноваційно-інвестиційного середовища для ефективного використання результатів наукових досліджень і розробок;

5) відновлення і розширення на якісно новій основі існуючого виробничого потенціалу і вузькоспеціалізованих підприємств.

Література.

1. Герасимчук З. В., Середа О. В. Стратегічне управління сталим розвитком міст: теорія, методологія, практика: монографія. Луц. нац. техн. ун-т. Луцьк: Вежа-Друк, 2014. 274 с.

2. Гришина Л. О. Теоретичні аспекти інноваційно-інвестиційних процесів: монографія. Миколаїв, 2004. 251 с.

3. Ілляшенко С. М. Інноваційний менеджмент: підручник. Суми: Університетська книга, 2015. 334 с.

4. Ковалев Г. Д. Основы инновационного менеджмента: Учебник для вузов / Под ред. проф. В. А. Швандара. Москва: ЮНИТИ – ДАНА, 1999. 208 с.

5. Панкова Л. І., Потапенко Т. П. Методичні аспекти оцінки ефективності інноваційного середовища як умови розвитку бізнес-інкубації: наук. економ. журнал «ІНТЕЛЕКТ ХХІ». Київ: Національний університет харчових технологій, 2016. № 6. 197 с.

6. Плотников А. П., Захарченко Е. С. Некоторые аспекты формирования благоприятной инновационной среды развития территории. *Инновационная деятельность*. 2011. № 1. 66 с.

7. Прохорчук С. В. Функціонування інноваційного кластеру в регіоні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 6. Ч.3. 189 с.

8. Райзберг Б. А., Фатхудинов Р. А. Управление экономикой. Учебник. Москва: ЗАО «Бизнес-школа Интел-Синтез», 1999. 784 с.

9. Стойко І. І. Управління інноваціями: навч.-метод. посіб. Тернопіль, ТНТУ імені Івана Пулюя, 2016. 200 с.

10. Управління інноваціями: навч. посіб. / О. І. Гуторов, Л. І. Михайлова, І. О. Шарко, С. Г. Турчіна, О. В. Киричок. Вид. 2-ге, доп. Харків: «Діса плюс», 2016. 266 с.

11. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016.

Зінаїда Балабаєва

професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.філос.н., професор

Павло Бойченко

Кілійський міський голова (Одеська обл.),
магістр публічного управління та адміністрування;

Катеріна Маківничук

магістр публічного управління та адміністрування

ЕВОЛЮЦІЯ СУБ'ЄКТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядається проблема еволюції суб'єктності територіальної громади в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, зміна її ролі, вже як об'єднаної територіальної громади, в регіональній політиці. Розвиток суб'єктності розглядається на тлі рішення проблем інвестиційної діяльності, вирішення регіональних цільових та комплексних програм, створення в ОТГ Центрів надання адміністративних послуг, забезпечення ефективного використання природних ресурсів та ін.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, суб'єктність, еволюція суб'єктності, реформа місцевого самоврядування, децентралізація.

Zinaida Balabayeva

Professor of Regional Policy and Public Administration Department of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Philosophical Sciences, Full Professor

Pavlo Boychenko

Kiliya City Mayor (Odessa oblast),
Master of Public Management and Administration;

Katerina Makivnichuk

Master of Public Management and Administration

EVOLUTION OF A TERRITORIAL COMMUNITY SUBJECTIVITY IN CONDITIONS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM

Problem setting. The article examines the problem of the territorial community subjectness evolution in the context of local self-government reform in Ukraine, its role changing in regional policy. The development of subjectness is considered on the background of solving the problems of investment activity, the resolution of regional targeted and integrated programs, the creation in amalgamated communities centers for the provision of administrative services, ensuring the effective use of natural resources, etc.

In the course of local self-government reform, with the emergence of amalgamated territorial communities, actually as a new institution of local self-government, it is right to speak about the evolution of subjectness of local self-government bodies, in particular the territorial communities. The amalgamated territorial communities have broad powers of decision-making, not only within the limits of their community, but also in the regional policy as a whole, by providing a wider scope for the democratization of public administration, with the greatest possible consideration of the needs of local people in decision-making, accessibility and quality assurance public services to citizens, effective local development at the basic level of management, interaction with foreign funds and programs.

Recent research and publications analysis. Issues of territorial community's development, as well as the management of this process are considered by such scientists as M. O. Баймурамов, O. B. Batanov, I. P. Butko, Ya. A. Zhalilo, V. S. Kuibida, Yu. O. Kuts, Yu. B. Newlywed, N. I. Ruda, V. V. Tolokanov and others. The research of these scholars has unconditional theoretical significance, but there is a lack of modern scientific works in which the essence of the concept of «amalgamated territorial community» and the subjectness of the amalgamated territorial community would be investigated.

The paper objective is an analysis of the ways of the territorial community subjectness evolution in the context of local self-government reforming.

The paper main body. The notion of «subjectness of a territorial community» determines its place in the institutional system of local self-government, the activity of which implements its capabilities and potential, the ability to freedom of choice of actions, the ability to independently solve complex tasks of social, economic and political life, influence the adoption of political decisions regarding the interests of citizens. The study of the territorial community subjectness evolution in the course of the reform of local self-government becomes especially relevant for understanding the essence of transient processes, the problems that arise and the ways of overcoming them.

An important place in the development of the subjectness of the amalgamated territorial communities is the question of financial support of their activities for the development of rural areas, ensuring their sustainability and attractiveness for investors, development of investment potential.

The role of communities in solving regional targeted and integrated programs that contribute to the achievement of the strategic objectives of regional policy is increasing.

In the process of decentralization, communities have wider powers, resources and responsibilities. The list of services that can be provided on the ground is constantly expanding; the creation of Centers for the provision of administrative services in amalgamated communities plays an important role.

Conclusion. *The evolution of the territorial community subjectness is connected, above all, with the process of association of territorial communities in the course of the reform of local self-government and territorial organization of power on the principles of decentralization. Amalgamated communities received wide powers in solving socio-economic problems, significantly strengthened their role in regional policy. This role will continue to grow with the completion of the process of association of communities, solving problems of their interaction with territorial state authorities, improving the institutional system of local self-government*

Key words: *territorial community, amalgamated territorial community, subjectness, the evolution of subjectness, the reform of local self-government, decentralization.*

Постановка проблеми

Статус органів місцевого самоврядування як суб'єкта регіональної політики визначене в законодавстві України, зокрема в Законі України «Про засади державної регіональної політики», ст.4, п.2, де говориться, що «Суб'єктами державної регіональної політики є... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи» [5].

В ході реформи місцевого самоврядування, з появою об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), фактично нового інституту місцевого самоврядування, правомірно говорити про еволюцію суб'єктності органів місцевого самоврядування, зокрема територіальної громади. ОТГ отримує широкі повноваження в прийнятті рішень не тільки в рамках своєї громади, але і в цілому в регіональній політиці, надаючи більш широкий масштаб демократизації публічного управління, можливості максимально враховувати потреби місцевих жителів при прийнятті рішень, забезпеченню доступності та належної якості надання публічних послуг громадянам, ефективному місцевому розвитку на базовому рівні управління, взаємодії з зарубіжними фондами та програмами.

Поняття «суб'єктність територіальної громади», з нашої точки зору, визначає її місце в інституційній системі місцевого самоврядування, активність в якій реалізуються її можливості та потенціал, спроможність до свободи вибору дій, здатність самостійно вирішувати складні завдання соціального, економічного та політичного життя, впливати на прийняття політичних рішень стосовно інтересів громадян. Вивчення еволюції суб'єктності територіальної громади в ході реформування місцевого самоврядування стає особливо актуальним для розуміння сутності перехідних процесів, проблем, які при цьому виникають і шляхів їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання розвитку територіальних громад, а також управління цим процесом розглядають такі вчені, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. П. Бутко, Я. А. Жаліло, В. С. Куйбіда, Ю. О. Куц, Ю. Б. Молодожен, Н. І. Руда, В. В. Толкованов та інші. Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну значущість, проте бракує сучасних наукових праць, в

яких би досліджувалась сутність поняття «об'єднана територіальна громада» та суб'єктність об'єднаної територіальної громади.

Мета

Ціллю статті є аналіз шляхів еволюції суб'єктності територіальної громади в умовах реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Еволюція суб'єктності територіальної громади в Україні – складний діалектичний процес. Вона пов'язана, як справедливо зауважує П. Ф. Гураль, «з широкою традиційністю буття народу, духовною спадщиною, вченням про природні права людини, формуванням громадянського суспільства, становленням і розвитком самоврядного звичаєвого права та правової системи України, боротьбою українського народу за свою незалежність та зміцненням національної державності» [2].

Громади формувалися еволюційним природно-історичним шляхом під впливом економічних, соціальних та культурних чинників. Кожна громада – це утворення зі своїми традиціями, ментальністю, способом життя та соціокультурним обліком. Територіальна громада є особливим феноменом суспільного розвитку, явищем всесвітнього характеру. Алексіс де Токвіль з приводу громади писав «Громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, бо скрізь, хоч би де збиралися разом люди, громада виникає ніби сама собою. Отже, громадський устрій є в усіх народів, незалежно від їхніх звичаїв та законів. Є королівства та республіки, що їх створює людина; громада, виходить просто з рук Господніх» [10, с. 63–641].

Реформування місцевого самоврядування в Україні передбачає передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень місцевих органів публічної влади. Відповідно до вимог чинного законодавства має бути побудована проста і логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та якісне життя громадян.

Повноваження виконавчих органів ОТГ визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. До делегованих повноважень належать функції, здійснення яких пов'язане з необхідністю

ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто реалізації принципу субсидіарності: соціальна допомога через територіальні центри в громадах; адміністративні послуги через центри їх надання в громадах; управління закладами освіти; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків [7].

В умовах децентралізації економічне зростання все більше стає територіально зорієнтованим, в той час, нерівномірним і, відповідно, диспропорційним. Інвестиційні процеси все більше переміщуються з центру до регіонів; відслідковується стійка тенденція до надання регіонам більш широких повноважень та розширення сфер і умов співпраці з іноземними інвесторами.

Різноманітність регіональних особливостей унеможливають існування універсальних моделей територіального розвитку. Посилення регіональної складової, в державній політиці, призводить до зростання ролі ОТГ у рішенні цих проблем, отже і її суб'єктності. Децентралізація змінює ролі та функції органів публічної влади на місцевому рівні, посилює їх самостійність та відповідальність за всебічний розвиток територій, обумовлюють необхідність відповідних змін щодо вдосконалення методів, принципів і механізмів безпосереднього впливу на процеси соціально-економічного розвитку в регіонах.

Важливе місце в розвитку суб'єктності ОТГ, їх фінансової спроможності посідає питання фінансової підтримки їх діяльності для розбудови сільських територій, забезпечення їх стійкості та привабливості для інвесторів, розвитку інвестиційного потенціалу. Це відбивається в збільшенні числа локальних документів, що регулюють цей процес

До локальних документів, що регулюють інвестиційні процеси, належать здебільшого стратегії розвитку територій та програми розвитку територій. Наприклад, в Одеській області до локальних документів регулювання інвестиційних процесів належать: Програма залучення зовнішніх ресурсів та розвитку міжнародної діяльності Одеської області, розроблена з метою конкретизації завдань і пріоритетів; Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; План заходів із реалізації у 2016–2017 роках Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; програми підтримки малого підприємництва в Одеській області на 1999–2000 роки та інші. Найстабільнішим джерелом фінансування інвестиційних процесів є власні інвестиційні ресурси, отримані завдяки прибутковій господарській діяльності.

На жаль, в чинних регіональних стратегіях здебільшого аналізуються окремі галузі чи сфери діяльності, однак не завжди вони мають стратегічної спрямованості в контексті підвищення інвестиційної привабливості даного регіону. З тексту стратегії розвитку окремого регіону важко зробити висновок про можливість здійснення інвестиційної діяльності. Проведений у такий спосіб аналіз розвитку регіону не розкриває увесь внутрішній інвестиційний потенціал територій.

Активність ОТГ щодо інвестиційної діяльності стримує відсутність єдиної і внутрішньо несуперечливої юридичної структури законодавчих актів, які ре-

гулюють інвестиційні процеси. Сьогодні зберігається потреба систематизації законодавства, підсумками якої мало б стати прийняття Інвестиційного Кодексу України. Систематизація інвестиційного законодавства України має здійснюватись у формі його кодифікації та інкорпорації із визначенням першочергових та перспективних законів, інших нормативно-правових актів. Крім цього, гостро стоїть питання забезпечення органів публічної влади кваліфікованими кадрами, які здатні якісно управляти інвестиційними процесами, а також проведення заходів щодо підвищення рівня прозорості дій влади щодо залучення інвестицій в регіон.

ОТГ можуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ. До переваг передачі фінансових ресурсів та повноважень ОТГ можна віднести: вагоме зростання бази фінансових ресурсів, якими ОТГ можуть розпоряджатися та освоєння повноважень у найважливіших сферах: освіти, надання адміністративних послуг, охорони здоров'я, соціального захисту. ОТГ отримали можливість вирішувати проблеми своїх громад, які накопичувались роками і на які постійно бракувало коштів. Фінансові, соціальні, майнові та земельні питання тепер вирішуються громадами.

Окрім звичних інвестиційних проектів набувають поширення заходи з енергозбереження, покликані економити кошти в майбутньому; допомога від держави та міжнародних організацій у підвищенні кваліфікації кадрів; наближення послуг напругу жителям громади та вирішення нагальних проблем розвитку громади; здатність швидко реалізовувати проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад. Все це свідчить про поширення сфери активності ОТГ, розвиток її суб'єктності в ході поглиблення реформи місцевого самоврядування.

Зростає роль ОТГ у вирішенні регіональних цільових та комплексних програм, які сприяють досягненню стратегічних цілей регіональної політики. Відповідно до Порядку розроблення в Одеській обласній державній адміністрації регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання, ОТГ приймають участь у підготовці проекту програми та, у разі необхідності, у діяльності робочої групи для здійснення експертизи програми та виконання програми шляхом реалізації її заходів.

Регіональні цільові та комплексні програми виконуються ОТГ у відповідності до власних та делегованих повноважень, що є також показником розвитку її суб'єктності. Відповідно передбачених заходів, регіональної програми інформатизації Одеської області на 2018–2020 роки «Електронна Одещина» (далі – Програма), наприклад, найактуальнішими для ОТГ є: впровадження системи електронного документообігу з використанням електронного підпису в сільських, селищних і міських радах області, що надає можливість створення єдиного інформаційного простору, обміну електронними документами для підвищення ефективності роботи та поліпшення керованості процесу документообігу; вдосконалення технічного та криптографічного захисту інформації для забезпечення вимог чинного законодавства в галузі технічного захисту інформації при її обробці та створення комплексної

системи захисту інформації (КСЗІ) на об'єктах інформаційної діяльності; створення системи надання електронних послуг на базі інформаційної системи «Електронний регіон» для підвищення швидкості, якості та прозорості надання послуг населенню, зменшення корупційних ризиків [8].

В ході децентралізації ОТГ отримали більш широкі повноваження, ресурси але й відповідальність. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється. Мешканці об'єднаних громад очікують від місцевої влади зручних та якісних адміністративних послуг. Саме тому важливо створення Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у ОТГ.

В Одеській області утворена та функціонує мережа із 37 ЦНАП, у тому числі 4 в об'єднаних територіальних громадах: Авангардівській, Березівській, Красносільській, Куяльницькій [4].

Ресурси, що є у комунальній власності, належать до матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування і управління ними здійснюється його органами у межах низки наданих законодавством повноважень. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів шляхом попереднього розгляду відповідних планів, а також підготовка пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються цими питаннями на відповідній території. Важливо, що плата за використання природних ресурсів є також джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів.

ОТГ можуть співпрацювати з такими міжнародними фондами: Міжнародним фондом «Відродження», Фондом Східна Європа, Європейським фондом стратегічних інвестицій, Європейським фондом розвитку українського села, Міжнародним Вишеградським Фондом, Фондом міжнародної солідарності, Міжнародним благодійним фондом «ДОБРОБУТ ГРОМАД», Міжнародним фондом сільськогосподарського розвитку, Фондом «МОНСАТО» тощо.

Відповідно до «Стратегії Міжнародного фонду «Відродження» на 2017–2020 роки щодо децентралізації та розвитку місцевої демократії в Україні» цілями Фонду є: зміцнити організаційний потенціал територіальних громад, для здійснення самоврядування на практиці за допомогою різних інструментів і ресурсів, які стають доступними завдяки проведенню децентралізації; визначити та усунути процедурні недоліки та «вузькі місця» у процесі децентралізації [9].

Виходячи із поставлених цілей МФВ передбачається: підтримка спроможності громад реалізовувати повноваження, відповідно реформи місцевого самоврядування; співпраця з об'єднаними громадами для розробки пропозицій щодо створення центрів розвитку, центрів охорони здоров'я та освіти на місцях; експертний досвід та співпраця з громадами щодо оцінки існуючих механізмів самоврядування тощо. Однак співпраця ОТГ з Міжнародним фондом «Відродження» можлива лише через посередництво громадських організацій, так як тільки вони можуть бути грантоотримувачем.

Співпраця з МФВ та реалізація програми «Демократична практика», метою якої є створення дієвих інструментів боротьби з корупцією та підвищення

підзвітності державної влади перед громадянами, забезпечить: сталий розвиток ОТГ щодо запобігання та сприяння вирішенню конфліктів на рівні громад в процесі впровадження реформ місцевого самоврядування; ефективного впровадження стратегії розвитку ОТГ у контексті впровадження реформ освіти та охорони здоров'я; надання експертного супроводу та практичної допомоги у створенні низки нормативно-правових актів; надання правових та фінансових консультацій тощо.

ОТГ можуть отримати гранти на підтримку аграрного і сільського розвитку, на впровадження місцевих ініціатив та інвестиційних проектів у рамках Фонду стратегічних інвестицій, Проекту USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку» («Агросільрозвиток»), що здійснюється компанією «Кімонікс Інтернешнл Інк».

У рамках грантової програми, проект «Агросільрозвиток», планує підтримати ініціативи з розвитку інвестиційних проектів у ОТГ Дніпропетровської, Донецької, Харківської, Херсонської, Луганської, Миколаївської, Одеської і Запорізької областей та в ОТГ, які підписали Протоколи про наміри з проектом «Агросільрозвиток» з інших областей, або ОТГ, на території яких розташовані та здійснюють діяльність підприємства, які підписали Протокол про наміри з Проектом «Агросільрозвиток».

Співпраця ОТГ з міжнародними фондами допомагає налагодити ефективне партнерство громади, громадських організацій та бізнесу. Це в першу чергу дозволяє активізувати проектну та грантову діяльність громади, а також отримати інформаційну, консультаційну та методичну допомогу.

Кожна ОТГ отримала попри власні повноваження та фінансові ресурси значну кількість делегованих повноважень. Виходячи з цього, в ОТГ має бути створено відповідні відділи, що реалізовуватимуть ці повноваження. Передача повноважень має забезпечити підвищення ролі місцевого самоврядування в забезпеченні якості надання публічних послуг і розвитку громади.

Проблемами реалізації суб'єктності ОТГ є не вирішеність питання розподілу і виконання повноважень між районною владою та ОТГ, територія яких переважно охоплена створеними громадами. Це означає, що джерела, які формують районний бюджет цих районів, повністю переходять до бюджетів новоутворених ОТГ. Також спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ. З утворенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їх діяльності.

Також проблемним питанням є відсутність належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій. Це призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад, підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, запровадити стратегічне планування розвитку громад тощо [1, с. 272].

Проблема якісного добору управлінських і фахових кадрів виникає в зв'язку з необхідністю залучення до

процесів службовців, які у більшості випадків або не мають взагалі, або мають незначний досвід відповідної роботи, не мають спеціальної освіти, приступаючи до роботи без належного усвідомлення своїх обов'язків і функцій, повноважень і відповідальності.

Проект «Сильні ради – спроможні громади» реалізується Інститутом Політичної Освіти за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», яка спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Для депутатів впродовж весни-літа 2019 року буде організовано серію з трьох триденних семінарів за такими темами: статус, права та обов'язки депутатів; участь депутатів у процесі формування, використання та контролю за бюджетом ОТГ; можливості та обов'язки депутатів у житлово-комунальній та земельних сферах [3].

ОТГ мають можливість взяти участь у спеціальній програмі «Школа 3.0. Об'єднані громади», що впроваджується Центром інноваційної освіти «Про.Світ» за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Також U-LEAD підтримала розробку Національної стратегії стосовно реформування системи професійної підготовки державних службовців та урядовців у співпраці з Радою Європи та Національним агентством України з питань державної служби.

Висновки

Еволюція суб'єктності територіальної громади пов'язана, перш за все, з процесом об'єднання територіальних громад в ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації. ОТГ отримали широкі повноваження у вирішенні соціально-економічних проблем, значно посилили свою роль у регіональній політиці. Ця роль буде зростати і надалі в міру завершення процесу об'єднання громад, вирішення проблем їх взаємодії з територіальними органами державної влади, вдосконалення інституційної системи місцевого самоврядування.

Література.

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». *Національний інститут стратегічних досліджень*. Київ, 2018. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>.
2. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія Львів. держ. ун-т внутрішніх справ. Львів: ЛДУВС, 2008. 468 с.
3. Децентралізація. Розпочалася третя хвиля набору депутатів ОТГ на навчальні семінари. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10495>.
4. Звіт про виконання Програми соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області за I півріччя 2018 року. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/833-VII.pdf>.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст. 90.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

8. Регіональна програма інформатизації Одеської області на 2018–2020 роки «Електронна Одещина». URL: <https://iac.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/09/programma-2018-658-VII.pdf>.

9. Стратегія Міжнародного фонду «Відродження» на 2017–2020 роки. URL: http://www.irf.ua/programs/irf_strategy/.

10. Токвіль, Алексіс де. Про демократію в Америці: У 2 т.; Т.1 / Пер. з франц. Григорія Філіпчука та Михайла Москаленка; Передмова Андре Жордена. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. С. 63–64.

Олександр Карпенко

завідувач кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.
ORCID 0000-0002-9301-7973

Олег Левченко

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
НАДУ при Президентові України
ORCID 0000-0002-1218-5546

Софія Сакалош

керівник Лабораторії електронної демократії ГО «Подільська агенція регіонального розвитку»,
магістр міжнародних відносин,
ORCID 0000-0002-1671-4847

ПАРТИСИПАТИВНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ЕЛЕКТРОННА ТА ЦИФРОВА ДЕМОКРАТІЯ

У статті здійснено аналіз тенденцій розвитку партисипативних трансформацій на місцевому рівні від електронної до цифрової демократії. Доведено, що розробка місцевих (локальних) Концепцій цифрової демократії та Концепцій цифрової партисипації об'єднаних територіальних громад дає змогу на основі аналізу існуючого стану реалізації електронної демократії та електронної участі визначити пріоритетні заходи для кожного окремого регіону або населеного пункту. Обґрунтовано, що формування та реалізація політики цифрової партисипації на місцевому рівні є новим підходом до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Такий підхід сприяє оперативному реагуванню на глобальні та локальні виклики, які існують в суспільстві, а також зберігати індивідуальність території відповідно до стану та особливостей її розвитку. Встановлено, що використання інструментів цифрової демократії (на відміну від електронної демократії) на регіональному чи місцевому рівнях потребує врахування не тільки існуючого стану демократичних процесів, довіри до існуючих владних інституцій та досягнень інформатизації органів влади, а й готовності до взаємодії влади та громадян за умови належної цифрової партисипації, цифрових трансформацій, впровадження цифрових технологій та наявності належних цифрових компетенцій.

Ключові слова: електронна демократія, електронні петиції, електронний уряд, електронна участь, цифрова демократія, цифрова партисипація, цифрове врядування, цифрові технології.

Oleksandr Karpenko

Head of Information Policy and Digital Technologies Faculty,
NAPA under the President of Ukraine, Doctor of Science in Public Administration
ORCID 0000-0002-9301-7973

Oleh Levchenko

PhD student of Information Policy and Digital Technologies Faculty,
NAPA under the President of Ukraine
ORCID 0000-0002-1218-5546

Sofia Sakalosh

Head of E-Democracy Laboratory at NGO «Podolian Agency for Regional Development»,
Master's degree in International Relations
ORCID 0000-0002-1671-4847

PARTICIPATORY TRANSFORMATIONS AT LOCAL LEVEL: ELECTRONIC AND DIGITAL DEMOCRACY

E-democracy development in Ukraine at the local level has been actively pursued over the last decade and has many positive advances that relate to both individual local solutions, and also those that interact with national products and tools, such as electronic petitions. The expanded transformation of electronic democracy into the digital age requires the adoption of system legal documents that would define key priorities in addition to the establishment of sustainable institutions and processes for the implementation of the latest digital instruments. Digital democracy, as opposed to electronic democracy, at the local level has a broader practical dimension in order to increase citizens' confidence in the government. This is especially true in the inter-election period, at the level of the mayor, city council, individual deputies and other institutions of the amalgamated communities.

© Карпенко О. В., Левченко О. В., Сакалош С. Є., 2019.

Regional or municipal (local) Concepts of Digital Democracy (hereinafter referred to as the Concepts) become such legal acts that would define clear mechanisms of digital participation for citizens, business representatives, in particular start-up companies. The phenomenon of emerging digital participation is associated with the actualization of citizens' participation and their initiative in forming and implementing state policy, development of public administration and local government, which involves the interactive cooperation of subjects of decision-making processes with the use of digital technologies in cyberspace in accordance with the established rules of digital hygiene. The purpose of the article is to provide an analysis of trends in the participatory transformations development at the local level from electronic to digital democracy.

It has been proved that the development of municipal (local) Concepts of Digital Democracy and Concepts of Digital Participation for the amalgamated territorial communities determine priority activities for each separate region or settlement on the basis of the current state of implementation of e-democracy and e-participation analysis. It is substantiated that the formation and implementation of the policy of digital participation at the local level is a new approach to the implementation of citizens' participation in the management and functioning of the amalgamated territorial communities.

This approach contributes the prompt response to the global and local challenges that exist in society, as well as to preserve the individuality of the territory in accordance with the state and peculiarities of their development. It has been established that the usage of digital democracy tools (as opposed to e-democracy) at the regional or local levels require taking into account not only the existing state of democratic processes, trust in existing power institutions and the achievements of information of government bodies, but also readiness for interaction between authorities and citizens, provided in case of properly digital participation, digital transformation, digital technology implementation and the availability of appropriate digital competencies.

Key words: e-democracy, e-petition, e-government, e-participation, digital democracy, digital participation, digital governance, digital technology.

Постановка проблеми

Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 08 листопада 2017 року № 797-р, визначено ряд завдань для органів місцевого самоврядування та визначено поняття електронної демократії як форми суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [1].

Розвиток електронної демократії в Україні на місцевому рівні активно здійснюється упродовж останнього десятиріччя й має чимало позитивних здобутків, які стосуються як окремих локальних рішень, так і тих, які взаємодіють з національними продуктами та інструментами, наприклад, електронні петиції. Подальша трансформація електронної демократії в цифрову потребує ухвалення системних правових документів, які б визначали ключові пріоритети, а також запровадження сталих інституцій та процесів, які б займалися впровадженням новітніх цифрових інструментів. Цифрова демократія, на відміну від електронної, на місцевому рівні повинна мати більш широкий практичний вимір, з метою підвищення рівня довіри громадян до влади, особливо у міжвиборчий період, як на рівні міського голови, міської ради, окремих депутатів, а також і на рівні інших інституцій об'єднаних територіальних громад.

Регіональні чи муніципальні (місцеві) Концепції цифрової демократії (далі – Концепції) повинні стати такими правовими актами, які б визначали зрозумілі механізми цифрової партисипації для громадян,

представників бізнесу, зокрема компаній-виробників стартапів. Феномен виникнення цифрової партисипації пов'язаний з актуалізацією участі громадян за їх ініціативою у формуванні та реалізації державної політики, розвитку державного управління та місцевого самоврядування, що передбачає інтерактивну взаємодію суб'єктів прийняття управлінських рішень із застосуванням цифрових технологій у кіберпросторі за встановленими правилами та нормами цифрової гігієни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика застосування електронної демократії стала об'єктом наукових досліджень зарубіжних вчених галузі державного управління, так, на нашу думку, серед багатьох публікацій особливу увагу привертають праці таких дослідників, як Д. Фур'є [2], Дж. Рос [3], Е. Чедвік [4], А. Макінтош [5], Б. Гафман [6], І. Косма [7], Р. Аль-Делуа [8], експертів Індексу розвитку електронного урядування ООН [9], які розглядали теоретичні та практичні аспекти впровадження електронної демократії, натомість останнім часом широкого поширення набула проблематика реалізації наукового тренду цифрової демократії, який у країнах ЄС та США досліджували такі науковці, як Є. Берг [10], Р. Молінарі, З. Патакі [11], Я. Ван Дійк [12], Д. Хельбінг, Б. Фрей, Г. Гігеренцер, Е. Гафен [13], С. Грессель [14], Дж. Саймон, Т. Бесс, В. Боельман, Дж. Малген [15], М. Адамс, А. Банерджі, Е. Баямліоглу [16] та ін. У попередніх дослідженнях нами вже розглядалися сучасні імперативи цифрового врядування [17], натомість невирішеною частиною загальної проблеми дослідження залишається належне теоретико-методологічне обґрунтування як визначення самої цифрової демократії, так і практичного інструментарію її реалізації в галузі державного управління України.

Мета

Метою статті є здійснення аналізу розвитку партисипативних трансформацій на місцевому рівні від електронної до цифрової демократії.

Виклад
основного
матеріалу

Базовою тенденцією трансформації Індустрії 4.0 є швидкий темп розвитку цифрових технологій та їх стрімке впровадження у різні галузі життєдіяльності суспільства, зокрема у сферу практичної реалізації державного управління. Тому однією з актуальних умов створення та ефективного впровадження Концепцій цифровізації на місцевому рівні є наявність груп експертів, які будуть відслідковувати тенденції розвитку цифрових трансформацій. Поєднання (концентрація) тенденцій і технологій стосовно потреб управління формує умови для переходу від електронної до цифрової демократії. Сьогодні інструментарій електронної демократії, який не сприяє залученню і не забезпечує участі людей, є номінальним інструментом, особливо якщо він не є обов'язковим як для влади, так і для громадян у процесі ухвалення управлінських рішень та взаємодії. Відповідно, це зменшує як інтерес, так і потребу в користуванні інструментами електронної демократії.

Іншою тенденцією, яка повинна бути притаманною розвитку технологій цифрової демократії, є забезпечення владою захисту персональних даних. У Концепції цифрової демократії на місцевому рівні повинен бути врахований не тільки аспект використання технологій для міста, а й інтерес самих мешканців. Важливо передбачити вживання запобіжних заходів щодо використання даних та контролювати цей процес на локальному рівні. Системи міста генерують дуже багато відкритих даних, і потрібно не лише ними користуватись, а й враховувати приватні інтереси, безпеку яких теж потрібно реалізовувати. З іншого боку, відкриті дані повинні створювати нові інструменти для розуміння громадянами міських процесів задля зростання їх якості (зокрема, логістика, вартість, універсальність та ефективність муніципальних послуг). Наприклад, популярний у Польщі навігаційний цифровий сервіс «Jakdojade Warszawa» (<https://jakdojade.pl>) дозволяє організовувати свій маршрут переміщення, в якому зазначена інтерактивна карта та розклад руху міського транспорту.

Наступним аспектом трансформування електронної демократії є когнітивна складова. Інструменти цифрової демократії повинні сприяти розумінню громадян стосовно того, як функціонує влада, яким чином ухвалюються управлінські рішення, як краще раціоналізувати адміністративні процеси. Нерозуміння сутності, змістовності, цінності, процедурності й тривалості реалізації управлінських процесів призводить до виникнення популізму, який не потребує ніяких механізмів державного управління взагалі, цифрової демократії зокрема. Відповідно, ефективність цифрової демократії знаходиться у площині кількості і якості користувачів, а й якості пояснення сутності функціонування як інструментів і процесів (відповідальності, транспарентності, компетентності тощо), а також принципів їх розмежування на національний, регіональний та місцевий (локальний) рівні.

Наступною тенденцією є технологічна еволюція розвитку партисипативних трансформацій, за якої відбувається формування цілісних цифрових платформ з єдиною точкою доступу до різноманітних сервісів та інструментів участі, що заощаджуватимуть час одер-

жання послуг (отримання конкретної вигоди) як окремої цільової аудиторії, так і мешканцями певної території. Інструменти цифрової демократії повинні робити життя мешканців менш дорогим, але більш ефективним та комфортним за принципом «менше зусиль – більше якості». Відповідно, одним із інструментів має бути мінімізація системних рішень, створення єдиного центру координації управління, наявність фронт та бек офісу відповідної платформи, наявність цифровізації управлінських процесів.

Слід відзначити й тенденцію до підвищення рівня інтероперабельності між сервісами та інструментами цифрової партисипації різними територіальними громадами на горизонтальному рівні та обміну даними між ними. Мова йде про уніфікацію переліку інструментів, уніфікацію підходів до реалізації, створення єдиних девелоперських центрів для цифрових сервісів та розробку єдиних стандартів.

Регіональні та місцеві (локальні) Концепції цифрової демократії не можуть вирішити проблеми загальнонаціонального масштабу, проте варто звернути увагу на нормативні документи, які вже успішно функціонують на рівні територій поза межами України, адже можливість інтегруватись з ними призведе до більшої ефективності залучення громадян до процесів прийняття управлінських рішень. Поширеними інструментами електронної демократії, які застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні петиції, електронні звернення, електронні бюджети участі та електронні консультації. Так, наприклад, у м. Вінниця існує потреба у формуванні якісного діалогу «влада – мешканець» для того, щоб громадяни мали можливість впливати на процеси прийняття рішень. Саме тому, 26 квітня 2019 року Вінницька міська рада затвердила Концепцію цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки, метою якої є формування бачення розвитку електронної демократії на локальному рівні, створення моделі залучення мешканців за допомогою цифрових можливостей до процесів прийняття рішень через спільний пошук проблеми, інформування, визначення шляхів вирішення та їх подальшого впровадження [18].

Відповідно до Моніторингу впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), який було проведено ГО «Подільська агенція регіонального розвитку» спільно з Асоціацією органів місцевого самоврядування «Міста електронного урядування в Україні» у рейтингу ОМС Вінницька міська рада посіла 2 місце за загальним показником категорії «Ступінь впровадження інструментів електронної партисипації в органах місцевого самоврядування» [19]. В ході дослідження було розглянуто три аспекти електронної участі на місцевому рівні: наявність на сайті міської ради інструментів зворотного зв'язку з громадськістю, рівень впровадження електронних петицій та наявність інформації стосовно бюджетів громадських ініціатив.

Станом на 01 травня 2019 року в м. Вінниця вже функціонує достатня кількість інструментів електронної демократії (мапа звернень, місцеві е-петиції, бюджет громадських ініціатив, онлайн-чати, онлайн-опитування, онлайн-звернення на сайті Вінницької міської ради). Проте, серед існуючого інструментарію

не вистачає моніторингу реалізації електронних петицій та ступеню впливу на рішення місцевої влади. На сайті міської ради відсутня інформація про зміни щодо вирішення питань, що стали об'єктом петицій, які набрали необхідну кількість голосів мешканців міста та були підтримані міською радою. Однак, всі ці сервіси не користуються достатньою популярністю серед громадян, а тому основними проблемами електронної участі міста в м. Вінниці є: низький рівень запиту на продукти і систему електронної участі через низьку обізнаність мешканців та інтегрованість сервісів між собою; недостатній рівень легітимізації процесів прийняття рішень, прозорості та ефективності; низький рівень системності спроб ефективного впровадження інструментів електронної участі. Саме тому ідея «smart city with smart citizens» стала основою при формуванні Концепції цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки, де мешканці за допомогою цифрових інструментів сформують дизайн свого майбутнього в місті.

Розробка регіональних та місцевих Концепцій цифрової демократії дає змогу проаналізувати існуючий стан електронної демократії та визначити пріоритетні заходи для реалізації цифрової партисипації для окремого регіону чи населеного пункту. Формування політики цифрової партисипації в процесі прийняття управлінських рішень є новим підходом до реалізації підходів до участі мешканців. Такий підхід допомагає оперативно реагувати на глобальні виклики, які існують в суспільстві, а також сформувати бренд території відповідно до їх особливостей. Саме тому важливо розуміти, що формування політик стосовно використання інструментів цифрової демократії потребує врахування існуючого рівня демократії, довіри до владних інституцій та готовності до взаємодії.

Для ефективного впровадження Концепції та участі мешканців в процесах прийняття рішень було запропоновано використовувати сім принципів належного консультування, розроблених в рамках Конгресу Свободи в мережі Інтернет: довіра, загальна доступність, прозорість, надання відповідей, координація процесу, передбачуваність, повага до загального інтересу. Цільовою аудиторією Концепції визначено мешканців Вінниці та гостей міста, включаючи дітей, молодь, осіб поважного віку, туристів, державних службовців, представників бізнесу та IT-фахівців.

Відповідно до зазначених проблем було окреслено шляхи та способи їх розв'язання через реалізацію визначеного переліку завдань та заходів, серед яких основними стали формування екосистеми цифрової партисипації, яка стимулює участь громадян в процесах розробки та реалізації рішень; впровадження інструментів цифрової участі для мешканців (наприклад поширення цифрових сервісів комунікації, зокрема мобільного додатку адресної персоналізованої інформації «Informer for citizens», який реалізується на платформах IOS та Android в месенджерах, інтегрується із соціальними мережами, мапою звернень тощо).

Вищезазначене спрямовано на те, щоб досягнути очікуваних результатів, з-поміж яких варто зазначити підвищення рівня цифрової участі, ініціативності та залучення громадян, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання на місцевому рівні до процесу прийняття управлінських рішень; підвищення

прозорості процесу прийняття управлінських рішень, а також підзвітності демократичних інститутів; поліпшення зворотної реакції суб'єктів владних повноважень на запити громадян; запровадження нових та підвищення кількості застосовуваних інструментів електронної демократії на місцевому рівні; підвищення рівня довіри громадян до суб'єктів владних повноважень.

Висновки

В результаті проведеного дослідження одержано наступні висновки:

1. Доведено, що розробка місцевих (локальних) Концепцій цифрової демократії та Концепцій цифрової партисипації об'єднаних територіальних громад дає змогу на основі аналізу існуючого стану реалізації електронної демократії та електронної участі визначити пріоритетні заходи для кожного окремого регіону або населеного пункту.

2. Обґрунтовано, що формування та реалізація політики цифрової партисипації на місцевому рівні є новим підходом до реалізації участі громадян в управлінні та функціонуванні об'єднаних територіальних громад. Такий підхід сприяє оперативному реагуванню на глобальні та локальні виклики, які існують в суспільстві, а також зберігати індивідуальність території відповідно до стану та особливостей її розвитку.

3. Встановлено, що використання інструментів цифрової демократії (на відміну від електронної демократії) на регіональному чи місцевому рівнях потребує врахування не тільки існуючого стану демократичних процесів, довіри до існуючих владних інституцій та досягнень інформатизації органів влади, а й готовності до взаємодії влади та громадян за умови належної цифрової партисипації, цифрових трансформацій, впровадження цифрових технологій та наявності належних цифрових компетенцій.

Література

1. Концепція розвитку електронної демократії в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 року № 797-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
2. Fourie D. Mechanisms to Improve Citizen Participation in Government and its Administration. SAJEMS NS. – 2001. URL: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11619/Fourie_Mechanisms\(2001\).pdf](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/11619/Fourie_Mechanisms(2001).pdf).
3. Rose J. Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management* 27(6). 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/235721824_Characterizing_eParticipation.
4. Chadwick A., May C. Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'e-government' in the United States, Britain and the European Union. *Governance An International Journal Of Policy, Administration, and Institutions*. Volume 16, Issue 2. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/82cd8d57-e93b-4cc4-9a16-3cdc3e47bb00.pdf>.
5. Macintosh A., Whyte A. Towards an evaluation framework for eParticipation. *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 2 Issue: 1, pp.16-30. URL: <https://doi.org/10.1108/17506160810862928>.
6. Huffman B. D. E-Participation in the Philippines: A Capabilities Approach to Socially Inclusive Governance. *JeDEM* 9(2): 24–46. 2017. URL: <https://jedem.org/index.php/jedem/article/download/461/396>.

7. Cosma I., Jovanova K. Implementing citizens participation in decision Making at local level. *Organization for Security and Co-operation in Europe Mission to Skopje*. 2013. URL: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/231356?download=true>.
8. Al-Dalou R., Abu-Shanab E. E-participation levels and technologies. *CIT 2013 The 6th International Conference on Information Technology*. 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/273632293_E-participation_levels_and_technologies.
9. E-Government Development Index. *United Nation E-Government Knowledgebase*. 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.
10. Berg J. Digital democracy – studies of online political participation. 2017. URL: https://www.researchgate.net/publication/321996852_Digital_democracy_-_studies_of_online_political_participation.
11. Molinari R., Patak Z. Towards a digital democracy Opportunities and challenges EPTA Report 2018.Brussels, *European Parliament*. 2018. URL: <https://eptanetwork.org/images/documents/minutes/EPTA-Report2018.pdf>.
12. Van Dijk J. A. Digital Democracy: Vision and Reality. *Public Administration in the Information Age: Revisited*, IOS- Press. 2013. URL: https://www.utwente.nl/en/bms/vandijk/research/itv/itv_plaatje/Digital%20Democracy-%20Vision%20and%20Reality.pdf.
13. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intentelligence? D. Helbing, B. S. Frey, G. Gigerenzer та ін. *Scientific American*. 2017. URL: <https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence>.
14. Grassle S. Digital tools for participatory democracy. *GovLab Blog*. 2015. URL: <http://thegovlab.org/digital-tools-for-participatory-democracy>
15. Digital Democracy: The Tools Transforming Political Engagement. J.Simon, T. Bass, V. Boelman, G. Mulgan. *Nesta*. 2017. URL: <https://www.nesta.org.uk/report/digital-democracy-the-tools-transforming-political-engagement>
16. Digital Democracy in a Globalized World. M. Adams, A. Banerjee, E. Bayamlioglu та ін. *Elgar Law, Technology and Society series*. 2017. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/digital-democracy-in-a-globalized-world>
17. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3(71). С. 57-61.
18. Про затвердження Концепції цифрової партисипації Вінницької міської об'єднаної територіальної громади на 2019–2025 роки: Рішення Вінницької міської ради № 1730 від 26.04.2019 року. URL: <http://www.vmr.gov.ua/Docs/CityCouncilDecisions/2019/%E2%84%961730%2026-04-2019.pdf>.
19. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України. URL: http://e-demlab.org/assets/files/monitoring_100-cities_2017.pdf.

Ельзара Мустафаєва

Аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ЗАХИСТУ МЕНШИН В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В статті дослідженні міжнародні стандарти в частині концептуалізації поняття «національна меншина». Визначено підходи щодо формування органів публічної влади з урахуванням етнічного чинника. Запропоновані зміни до діючого законодавства України з метою забезпечення більш ефективного врахування етнічних чинників в процесі добровільного об'єднання територіальних громад.

Ключові слова: національні меншини, міжетнічні відносини, міжнародні стандарти, адміністративно-територіальна реформа, добровільне об'єднання територіальних громад.

Elzara Mustafaieva

PhD student of Public Administration and Regional Studies Department

of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

APPLICATION INTERNATIONAL STANDARDS FOR PROTECTION OF MINORS IN THE PROCESS OF FORMATION OF UNITS TERRITORIAL COMMUNITIES

An analysis of international legal documents on the use of the concept of «minority», including International Covenant on Civil and Political Rights of 1966, UN Declaration on the Protection of National Minorities, Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Charter for Regional or Minority Languages, Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 1201 (1993) «On the Additional Protocol about the Rights of National Minorities in the European Convention on Human Right».

It is revealed that the basis for the definition of the concept of a minority is an approach targeted on the comprehensive coverage of this concept, which includes all typological and species diversity and is based on general criteria. These criteria include:

- a quantitative criterion. To recognise a group as a minority, it should be less than the number of the rest of the population of a country or other territorial entity;*
- non-dominant criterion. The protection of minorities is justified only when the minority does not occupy a dominant position;*
- the criterion of discrimination. National minorities which are not discriminated do not fall under international protection, since there is no need for such protection;*
- the criterion of citizenship. The citizenship of members of the group;*
- qualitative criterion. The possession of stable ethnic, religious and linguistic characteristics;*
- a specific criterion is the feeling of solidarity among the members of the group in order to preserve their culture, their traditions, religions and language.*

The international legal documents on the promotion of the participation of representatives of national minorities in the process of public authorities formation (the Copenhagen Document of the OSCE (1990), the Warsaw Recommendations that Contribute to the Participation of National Minorities in the OSCE Election Process (2001), the OSCE Lund Recommendations on Effective Participation of national minorities in socio-political life (1999), Guidelines for the election of the Venice Commission in 2002, etc. are analysed.

It is determined that international legal documents concerning the promotion of the participation of representatives of national minorities in the process of formation of public authorities should be fully implemented in the process of territorial transformation and in the formation of relevant local self-government bodies in Ukraine. It is concluded that in the process of administrative-territorial transformation there is a tendency towards mono-ethnicity and the unification of most of the ethnic communities within the same administrative unit. On the other hand, the needs of local development do not exclude the formation of poly-ethnic local communities. This involves the formation of local government, taking into account the ethnic factor. Voluntary amalgamation of communities under such conditions should create preconditions for the realization of the rights of national minorities in the area of their compact residence on national and cultural autonomy, provided the proper representation of the respective national minorities in the local public authorities and effective state control over the observance of universally constitutional human rights and citizen's rights. It is proposed to improve the regulatory base at the local level, including the regulations of the work of the councils of the amalgamated local communities, the statutes of the amalgamated local communities, the provisions on status of the amalgamated local community, the provisions on the bodies of self-organization of population in the amalgamated local community. Amendments to the Laws of Ukraine «On Voluntary Amalgamation of Local Communities» (05.02.2015, № 157-VIII), «On Local Elections» (07.07.2015, № 595-VIII), «On Cooperation of Local Communities» (June 17, 2014, № 1508-VII), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Local Communities» (April 8, 2015, № 214) are proposed.

Key words: national minorities, interethnic relations, international standards, administrative and territorial reform, voluntary association of territorial community.

Постановка проблеми

У сучасному світі досить важко знайти країну, у якій би поняття «національна держава» повністю збіглося з характеристикою гомогенного за етнонаціональним складом населення. Практично усі країни за своєю етнічною структурою є неоднорідними, адже у майже 200 державах світу проживають понад 5000 етнічних груп. За таких умов для багатьох держав при формуванні органів публічної влади постає проблема врахування етнічного складу населення. Завдання полягає в тому, щоб створити такі демократичні інститути, у яких були б представлені інтереси всіх етнічних груп, й особливо тих з них, що складають меншість. Тому проблема представництва національних меншин у системі публічної влади, формування з урахуванням етнічного чинника інститутів публічної влади сьогодні є однією з проблем, що постають перед демократичними суспільствами. Навіть розвинені демократії, в яких юридично гарантовані права людини, не можуть повною мірою й не готові гарантувати політичні права кожної етнічної спільноти.

Участь у системі владних відносин національних меншин історично є одним з актуальних питань при формуванні органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. Історичний досвід свідчить, що ставлення до зазначеної проблеми загострюється в періоди трансформаційних процесів, що часто викликає притягання націоналістично орієнтованих груп на владу, посилення дискримінації за національною ознакою, у тому числі у сфері виробничо-трудової і особливо управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У сучасній літературі з проблем етнополітики значне місце відводиться аналізу формування органів публічної влади з врахуванням етнічного чинника. У роботах ряду західних вчених (А. Лейпхарта, Х. Лінца, Д. Горовица, С. Липсета) обґрунтовується ідея, що політична інституціоналізація в поліетнічних державах в широкому сенсі слова являє собою процес формування в суспільстві стійкого комплексу формальних і неформальних правил, принципів, норм, настанов, що регулюють політичну сферу людської життєдіяльності й організують її в систему ролей і статусів, що утворюють політичну систему.

Що стосується вітчизняних дослідників, то проблема формування органів публічної влади в умовах багатонаціональності на різних етапах розвитку держави перебувала в полі зору вчених і політиків. Зокрема О. Максименко досліджує напрями удосконалення діяльності районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері [2], М. Гопич та І. Граматик механізми реалізації етнонаціональної політики в Україні органами місцевого самоврядування [3]. Окремим питанням представництва етнічних груп в процесі формування органів публічної влади присвячені роботи М. Афанасьєвої [4], М. Гопича [5], Ю. Борисова [6], А. Кіссе, [7], Г. Луцишина [8], Л. Роздайбіди [9], О. Максименко [10], Е. Топалової та І. Тохтарова [11]. Ролі етнічного чинника в процесі адміністративно-територіальних перетворень присвячені праці П. Надолішнього [12], О. Орґієця [13], В. Явіра [14].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Започаткування в Україні адміністративно-територіальної реформи у форматі добровільного об'єднання територіальних громад актуалізує проблему забезпечення представників етнічних меншин в органах місцевого самоврядування об'єднаних громад. Представниками етнічних спільнот, що проживають компактно, висловлюється занепокоєння з приводу можливих диспропорцій в системі владних відносин за наслідками реформування. «В поліетнічних громадах присутнє побоювання, що після завершення процесу добровільного їх об'єднання, під час обрання спільних представницьких органів влади, деякі з них взагалі до них не потраплять. Зауважте, не завжди саме національні громади чи етнічні групи будуть опинятися в меншості. Часом і українці в об'єднаних громадах перебуватимуть у меншості. Втративши сільські або селищні ради, представники умовної меншості не матимуть інструментів легітимного впливу на вирішення важливих для себе соціально-економічних питань. Представництво тільки у виконавчих органах влади територіальних громад, до яких гарантовано увійдуть старости сіл, більшість сільських громад не влаштовує. Громади бажають гарантовано бути присутніми у представницьких органах влади. Кожне село, яке погоджується на об'єднання з іншими, на це розраховує. І часто йому навіть це обіцяють. Попри те, що юридично закріпленого механізму виконання обіцянки наразі не існує. Адже саме рада об'єднаної громади, як очікується, розглядатиме земельні питання. І без депутатського представництва окремих населених пунктів у ній вирішити їх буде складно, а то й взагалі неможливо [1] Однак зазначені проблеми поки що не знайшли свого наукового осмислення, що підсилюється нерозумінням міжнародних стандартів у сфері забезпечення представництва національних меншин в органах публічної влади.

Мета

Метою статті є аналіз міжнародних стандартів врахування інтересів етнічних меншин у публічній сфері та вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення процесів добровільного об'єднання територіальних громад в умовах поліетнічності.

Виклад основного матеріалу

Сучасні міжнародні документи містять ряд важливих положень, спрямованих на забезпечення участі національних меншин у системі врядування. Національне законодавство окремих країн також забезпечує регулювання в цій області, що включає парламентське представництво, участь національних меншин у парламентській діяльності, роботі виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, здійсненні правосуддя та ін.

У міжнародному праві давно здійснюються пошуки універсального поняття меншини, але до теперішнього часу вони були не такими вже успішними. Спостерігається неоднозначне розуміння навіть відносно поняття етнічних, релігійних й мовних меншин, норма про захист прав яких була включена до ст.27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 19 грудня 1966 р.(далі – Пакт). Не досягли згоди в трактуванні даного поняття також держави-члени Ради Європи.

Зокрема, у пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції про захист національних меншин вказується, що «на даному етапі не є можливим дати таке визначення, яке отримало б загальне схвалення (пункт 12)».

Як орієнтир зазвичай використовується визначення, запропоноване в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1201 (1993) «Про додатковий Протокол про права національних меншин в Європейській конвенції про права людини». У ст.1 проекту Протоколу передбачалося, що категорія «національні меншини» належить до груп осіб, які проживають на території держави і є громадянами цієї держави, мають давній, незмінний і стійкий зв'язок з цією державою; мають вочевидь виражені етнічні, культурні, релігійні або мовні характеристики; є, незважаючи на меншу чисельність у порівнянні з рештою населення країни в цілому або окремого її регіону, досить поширеними; прагнуть разом зберегти все те, що складає їх спільну ідентичність, включаючи власну культуру, традиції, релігію або мову.

У науковій літературі найбільш визнаним є визначення, автором якого є відомий фахівець в галузі міжнародного права Франческо Капаторте. На його думку, під меншістю в розумінні ст.27 Пакту розуміється «менша за чисельністю, що не займає панівного становища група, члени якої – громадяни цієї держави – володіють з етнічної, релігійної або мовної точок зору характеристиками, що відрізняють їх від характеристик основної частини населення, й які виявляють, нехай навіть неявно, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, своєї релігії або своєї мови» [15].

Зазначене визначення відображає як об'єктивні, так і суб'єктивні сторони поняття «меншина» і містить чотири критерії для виділення національної меншини: перший критерій має характер чисельності; другий – якісний: гірший стан меншини відносно більшості; третій – наявність специфічних етнічних, релігійних чи мовних характеристик; четвертий критерій – усвідомлюване почуття солідарності.

Як можна помітити, дане визначення виключає з числа осіб, що підлягають захисту, відповідно до ст. 27, Пакту іммігрантів та іноземців, або так звані «нові меншини». Також слід зазначити, що міжнародно-правовий підхід до національних меншин має досить специфічний характер, оскільки групи осіб, що вочевидь володіють етнічними відмінностями, але які не є громадянами відповідної держави, не утворюють національної меншини.

З точки зору міжнародного права захист національних меншин є частиною міжнародного захисту прав людини та, відповідно, сферою міжнародного співробітництва. На це прямо вказує, наприклад, ст.1 Рамкової Конвенції про захист національних меншин, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р.

Зобов'язання щодо захисту національних меншин містяться в конвенціях і деклараціях ООН, а також в документах ОБСЄ, зокрема в Копенгагенському документі від 29 червня 1990 року. Існують також регіональні угоди щодо захисту національних меншин: Рамкова Конвенція про захист національних меншин, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 року (далі Рамкова Конвенція), а також Європейська

хартія регіональних мов та мов меншин, що була прийнята Радою Європи 5 листопада 1992 г. Однак жоден з цих актів не містить визначення поняття національної меншини. Відсутнє визначення поняття національної меншини й в Декларації про захист національних меншин, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1992 р.

Слід зазначити, що саме існування етнічних, культурних, мовних та релігійних відмінностей не обов'язково породжує національні меншини, оскільки рішення про визнання меншинами груп на території кожної країни залишається за самою державою. Таким чином, з точки зору міжнародного права, національні меншини представлені там, де їх існування визнано державою, в іншому випадку на ці об'єктивно існуючі меншини не поширюються міжнародні документи і міжнародний захист. Крім того, на основі виробленого наукою міжнародно-правового визначення поняття «меншина» і міжнародних нормативних актів кожна держава приймає власне визначення. Так, у зв'язку із відсутністю в Декларації про захист національних меншин, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1992 р., визначення поняття меншості, німецька делегація заявила, що ФРН визнає в якості меншин лише особливим чином відмежовані специфічні групи, які тривалий час проживають на території держави. На думку німецької делегації, визначення поняття «меншина» не повинно призводити до того, щоб іноземні громадяни, які мешкають на території держави, не утворювали паралельні співтовариства. У Заяві уряду ФРН з приводу Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин було відзначено, що в ній не міститься визначення поняття національних меншин і, отже, це є прерогативою держав-учасників [16].

В основу визначення поняття меншини закладений підхід, спрямований на всеосяжне охоплення цього поняття, що включає все типологічне і видове різноманіття та базується на загальних критеріях. Такі критерії, незважаючи на те, що деякі з них викликають суперечки, вже в міжнародній практиці вироблені. До них належить:

Кількісний критерій. Більшість авторів дотримуються тієї точки зору, що для того, щоб група могла бути визнана меншиною, вона повинна бути менше за чисельністю решти населення країни або іншого територіального утворення. Така думка є досить резонною хоча б тому, що вона безпосередньо впливає з етимології слова «меншина». Проте зустрічаються ситуації, коли жодна з груп не становить більшості й меншості, щоб розвинути свої відмінні риси, має бути досить численною. Так, більшість – може бути настільки розосередженою на території, що не в змозі відстоювати свої права в тому чи іншому регіоні. Більш того, деякі групи можуть являти собою меншість з точки зору всього населення країни в цілому, однак бути більшістю в певних регіонах і проводити там дискримінаційну політику.

Критерій не домінування. В існуючій міжнародно-правовій доктрині існує думка, що захист меншин виправданий лише тоді, коли меншина не займає панівного становища. Звичайно, критерій не домінування, а отже, неможливості повною мірою розвивати в державному і громадському житті свої культурні, релігійні та мовні особливості, а також відстоювати свої інтереси в публічних інституціях, є тим «дороговка-

зом», за допомогою якого ми можемо ідентифікувати меншину в державі.

Критерій дискримінації. Критерій дискримінації є основним не лише для міжнародного захисту, а й для визначення самих меншин, що потребують захисту. Дана ознака дещо обмежує обсяг поняття «національна меншина», адже в реальному житті є меншини, які не піддаються дискримінації. Вищезгаданий підхід виправданий тим, що ті національні меншини, котрі не піддаються дискримінації, не підпадають під міжнародний захист, бо відсутня необхідність такого захисту.

Критерій громадянства. Одним з важливих критеріїв для визначення меншин є наявність у членів групи громадянства цієї держави. Необхідність такого критерію пояснюється тим, що лише в такому випадку держава може юридично обґрунтовано захищати права як окремої юридичної особи, так і групи, яку ці особи складають. Підкомісією з попередження дискримінації і захисту національних меншин було відзначено, що статус меншини визнається лише за громадянами цієї держави і емігранти не входять до цього поняття [17]. Даної точки зору дотримується більшість вчених, що займаються розробкою поняття «меншина».

Якісним критерієм меншини, який вирізняє її від більшості населення в державі, є володіння стійкими етнічними, релігійними та мовними характеристиками. Інакше кажучи, групи, що володіють відмінними етнічними, релігійними та мовними характеристиками, можуть утворювати етнічні, релігійні та мовні меншини. Це не виключає того, що в тій чи іншій спільноті може зустрічатися сукупність всіх або деяких характеристик.

Специфічним критерієм визначення меншини є так зване «індивідуальне ставлення» або «прояв, нехай навіть неявно, відчуття солідарності з метою збереження своєї культури, своїх традицій, релігій і мови» [18]. Представники меншин можуть виражати свою самобутність двома способами. Перший – коли група прагне зберегти свої характерні особливості; таке відчуття солідарності зазвичай відбувається в тих випадках, коли групі протягом тривалого часу вдається зберігати свої відмінні риси. Друга форма самоідентифікації пов'язана з прийняттям рішення про належність чи неналежність до меншості. Деякі члени меншин можуть віддати перевагу асиміляції – це їх право, і ніхто – ані меншість, ані більшість – не повинен перешкоджати їм. Тут також необхідно зазначити, що якщо меншість зустрічає перешкоди на шляху асиміляції, то тут ми маємо справу з дискримінацією, а не з захистом самобутності.

Що стосується систем стимулювання участі представників національних меншин у процесі формування органів публічної влади, то міжнародно-правову основу загального характеру для участі національних меншин у політичному житті складають норми і принципи, що містяться в Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Конвенції про попередження геноциду та покарання за нього, Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Декларації про ліквідацію всіх форм нетерпимості, дискримінації на основі релігії або переконань та в інших відповідних міжнародних документах, які були прийняті на всесвітньому чи регіональному рівні, і міжнародних документах, укладених між окремими державами.

У Статуті ООН проголошено, що однією з основних цілей даної організації є заохочення і розвиток поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови або релігії. Загальна Декларація прав людини 1948 р. містить норму про те, що кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені Декларацією, включаючи й політичні права, без якої б то не було різниці, як то: стосовно раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового або іншого стану». Ця ідея реалізується і в інших міжнародно-правових актах. Поряд з цими документами загального характеру є і спеціальні, що присвячені виключно захисту національних меншин.

У преамбулі до Декларації ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин від 18 грудня 1992 р. було підкреслено: ООН вважає, що «заохочення і захист прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, сприяють політичній і соціальній стабільності держав, в яких вони проживають», а «постійне заохочення та здійснення прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, в якості невід'ємної частини розвитку суспільства в цілому і в демократичних рамках на основі верховенства закону сприяло б зміцненню дружби і співпраці між народами і державами».

Стаття 2 Декларації містить положення про те, що «особи, які належать до меншин, мають право активної участі у прийнятті на національному і, де це необхідно, регіональному рівні рішень, що стосуються меншин, до яких вони належать, або тих регіонів, в яких вони проживають, в порядку, що не суперечить національному законодавству». На держави ж покладається обов'язок приймати за необхідності заходи для забезпечення того, щоб особи, які належать до меншин, могли повною мірою та ефективно здійснювати всі свої права людини і основні свободи без якої б то не було дискримінації і на основі повної рівності перед законом (ст.4).

У статті 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права встановлено: «У тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві спільно з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою».

Зобов'язання щодо захисту національних меншин містяться і в інших конвенціях і деклараціях ООН, а також в документах ОБСЄ, зокрема в Копенгагенському документі від 29 червня 1990 року. Ці положення відтворюються і розвиваються і в регіональних документах. Зокрема, в ст.4 Рамкової конвенції про захист національних меншин, прийнятої Радою Європи, встановлюється, що «Сторони зобов'язуються вживати в необхідних випадках належних заходів, з тим, щоб заохочувати в усіх галузях економічного, соціального, політичного і культурного життя повної та справжньої рівності поміж особами, які належать до національних меншин, і особами, які належать до більшості населення. У зв'язку з цим Сторони повинні враховувати особливе становище осіб, які належать до національних меншин». А ст.15 встановлює, що «Сторони зобов'я-

зуються створювати необхідні умови для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті, а також у веденні публічних справ, особливо тих, які їх стосуються». Реалізація даних положень лягає на держави-учасники, в тому числі через видання національних нормативних актів.

Відповідно до принципів міжнародного права виборче законодавство повинно гарантувати рівність для осіб, які належать до національних меншин, що передбачає заборону будь-якої дискримінації щодо них. Зокрема, національні меншини повинні мати можливість створювати політичні партії. Норми, що визначають межі округів і процентного порогу, не повинні створювати перешкод для входження осіб, що належать до меншин, до відповідного виборчого органу.

Створення умов для широкого представництва національних меншин в парламентах вітаються Копенгагенським документом ОБСЄ (1990р.), Варшавськими рекомендаціями, які сприяють участі національних меншин у виборчому процесі ОБСЄ (2001 р.), Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин (1994 г.), Лундськими рекомендаціями ОБСЄ про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999р.), Керівними принципами щодо виборів (прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії у 2002 р.) та ін.

Так в параграфі 5.2 Варшавських рекомендацій закріплено, що «... виняткові обставини, такі як необхідність надання національним меншинам ... можливості бути більш широко представленими в органах влади, можуть служити обґрунтуванням для прийняття заходів, спрямованих на розширення виборчого права для цих громадян» (стор. 16). Ці ж положення закладені в «Принципах Європейської комісії за демократію через право», I, 2.4.b: «Особливі правила, що гарантують місця для представників національних меншин або забезпечують виключення з критеріїв нормального розподілу місць ... в принципі не суперечать рівному виборчому праву».

Також в параграфі 5.2 Варшавських рекомендацій визначено, що «... у виняткових випадках національні меншини або інші групи, недостатньо представлені в органах влади, можуть отримати перевагу в результаті застосування заходів, спрямованих на збільшення їх репрезентативності. ... Представництву національних меншин можна сприяти за допомогою усунення бар'єрів, що заважають їх участі в публічних справах. Однак там, де необхідно, представництво національних меншин може також збільшуватися за рахунок прийняття більш активних заходів, таких, як ... резервування або виділення місць в органах влади, включаючи законодавчу, виконавчу, судову, і адміністративну гілки влади ... » (стор. 37). «Якщо адекватної репрезентації національних меншин неможливо домогтися за допомогою застосування елементів виборчої системи або іншим схожим чином, представництво меншин може бути розширено безпосередньо за рахунок особливої організації процесу голосування. Вважається, що такі заходи не порушують принцип рівного виборчого права, якщо вони використовуються з метою розширення участі представників меншин у національному політичному житті» (стор. 70–71).

У Керівних принципах щодо виборів (прийняті Венеціанською комісією на 51-й пленарній сесії, Венеція,

5-6 липня 2002 г.) зазначається: «Деякі заходи, що вживаються для забезпечення мінімального представництва меншин або шляхом резервування за ними певної частки місць, або за допомогою винятків зі звичайних правил розподілу місць (наприклад, незастосування процентного порогу до партій, які представляють національні меншини), не порушують принцип рівності. Можна також передбачити, щоб громадяни, які належать до національних меншин, мали право голосувати як за загальний список, так і за список національних меншин. При цьому ні від кандидатів, ні від виборців не можна вимагати вказувати на приналежність до тієї чи іншої національної меншини».

Зазначені принципи цілком мають бути реалізовані в процесі здійснення територіальних перетворень та формуванні відповідних органів місцевого самоврядування. Як свідчить аналіз процесів добровільного об'єднання територіальних громад в Закарпатській, Чернівецькій, Одеській, Запорізькій областях – у процесі адміністративно-територіальних перетворень має прояв тенденція до моноетнічності та об'єднання більшості частини етнічної спільноти в межах однієї адміністративної одиниці. За таких умов слід погодитися з думкою О. Огірець, що в контексті адміністративно-територіальної реформи слід звернути увагу на доцільності збереження цілісності територіальних спільнот, які мають переважно етнонаціональний характер за їх волевиявленням передусім виходячи з принципу усунення внутрішніх чинників власної дезорганізації саме протистояння на міжетнічному ґрунті [13, с. 344].

З іншого боку, потреби місцевого розвитку не виключають формування поліетнічних територіальних громад, що передбачає формування органів місцевого самоврядування з врахуванням етнічного чинника. Добровільне об'єднання громад за таких умов повинно створити передумови для реалізації прав національних меншин у місцевості їх компактного проживання на національно-культурну автономію (стаття 6. Закону України «Про національні меншини в Україні») за умови належного представництва відповідних національних меншин у місцевих органах публічної влади і дієвого державного контролю за дотриманням повсюдно конституційних прав людини і громадянина. З цією метою пропонується вдосконалити нормативну базу як на центральному, так й місцевому рівні. Зокрема на місцевому рівні пропонується вдосконалити:

регламенти роботи рад об'єднаних територіальних громад, якими зокрема передбачити, що при наявності трьох депутатів, представників певної національної меншини, ними може бути сформована депутатська фракція (група), а також визначити її повноваження щодо впливу на прийняття рішень з питань, що торкаються інтересів відповідної етнічної спільноти.

статuti об'єднаних територіальних громад, якими передбачити положення про те, що:

а) «старостинський» округ обов'язково утворюється в тих населених пунктах у складі об'єднаної громади, які за своїми етнічними характеристиками суттєво відрізняються від адміністративного центру громади;

в) в територіальних громадах, які характеризуються етнічним розмаїттям, утворюються ради національно-культурних об'єднань з правом надання висновків щодо рішень органів місцевого самоврядування з питань етнокультурного розвитку національних груп.

положення про старосту об'єднаної громади з визначенням кола його повноважень, у т. ч. щодо захисту інтересів колективу (колективів), який (які) він представляє у виконавчому органі ради об'єднаної громади, а також форм взаємодії старости з органом (органами) самоорганізації населення;

положення про органи самоорганізації населення в об'єднаній громаді, де визначити власні повноваження органів місцевого самоврядування, якими громада може наділяти органи самоорганізації населення, зокрема щодо вирішення питань національно-культурного розвитку, і які може передавати кошти, матеріально-технічні та інші ресурси для їх здійснення. Передбачити, що в одному населеному пункті можуть бути утворені органи самоорганізації різних етнічних спільнот.

Висновки

Врахування етнічного чинника в процесі здійснення територіальних перетворень на рівні загальнонаціонального законодавства може бути здійснене за наступними напрямками:

внесення змін до Закону України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у т.ч.

Доповнити зміст пункту 1 статті 4 положенням:

«У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин до пріоритетних завдань формування спроможних територіальних громад належить збереження життєвого середовища корінних народів і національних меншин, стимулювання етнокультурного розмаїття, задоволення специфічних потреб соціально-культурного розвитку етнічних (національних) колективів у складі об'єднаних громад при неухильному дотриманні конституційних прав людини і громадянина».

Доповнити частину 2 пункту 1 статті 4 положенням:

«Межі території спроможної територіальної громади можуть визначатися без врахування зовнішніх меж юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу у випадку відмінностей в етнічному складі населення населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією відповідних рад».

Доповнити пункт 5 статті 7 положенням:

«За умов відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад встановленим вимогам сільські, селищні, міські ради можуть укладати також адміністративну угоду щодо об'єднання, при необхідності з її схваленням на місцевому референдумі. Змістом адміністративної угоди мають бути зобов'язання об'єднаної територіальної громади щодо соціально-економічного, екологічного та етнокультурного розвитку територіальних громад, які увійшли до її складу».

внесення змін до Закону України від 14.07.2015 р. №595-VIII «Про місцеві вибори». Доповнити:

- Статтю 2. (ч. 2) нормою: «У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин утворення одномандатних виборчих округів здійснюється з урахуванням ареалу розселення цих національних спільнот».
- Статтю 35 (ч. 2) нормою: «У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин право висунування кандидатів у депутати

сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости реалізується також через їх національні громадські об'єднання, які діють відповідно до закону у межах даної адміністративної одиниці».

внесення змін до Закону України від 17.06.2014 №1508-VII «Про співробітництво територіальних громад»

- Доповнити ч. 1 статті 5 Закону нормою: «Співробітництво громад з питань етнонаціонального розвитку може здійснюватися як у межах території історичного розселення корінних народів і національних меншин, так і надлокальних (у межах області, країни і міжнародної співпраці)».
- внесення змін до Постанови КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Пункт 6. Методики положення – «При визначенні зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад враховується етнічний склад населення, зокрема відповідність домінуючої етнічної групи адміністративного центру та інших населених пунктів новостворюваної територіальної громади. Із зазначених причин зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади може бути змінена у бік збільшення».

Пункт 7. Методики положення – «Межі території спроможної територіальної громади можуть визначатися без урахування зовнішніх меж юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу у випадку відмінностей в етнічному складі людності населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією відповідних рад».

Уточнити і викласти в такій редакції:

Пункт 10. Методики – «З метою забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проекту перспективного плану утворюється робоча група, до якої входять представники Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, відповідних органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості, а в місцях компактного проживання і корінних народів, і національних меншин – національно-культурних товариств та їх асоціацій»

Частину першу Пункту 11. Методики – «З метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту Перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, національно-культурними товариствами і асоціаціями, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями».

Доповнити Паспорт спроможної територіальної громади (додаток до Методики) показниками: «Етнічний склад людності і використання мов у загальноосвітніх навчальних і дошкільних навчальних закладах, закладах позашкільної освіти за населеними пунктами» (у випадку наявності суттєвих відмінностей між населеними пунктами у складі спроможної територіальної громади за етнічними та/чи етнолінгвістичними ознаками).

Література.

1. Чорней Ю. Етнічні особливості децентралізації в Чернівецькій області. URL: <http://buknews.com.ua/page/detsentralizatsiia-natsionalnyi-vymir.html>.
2. Максименко О. І. Удосконалення діяльності районних державних адміністрацій в етнонаціональній сфері. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_7.
3. Гопич М.К. Сучасні аспекти реалізації етнонаціональної політики в Україні органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. (№ 4). С. 3–5.
4. Граматик І. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування в сфері реалізації етнонаціональної політики. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 3. С. 180–183.
5. Афанасьєва М. В. Ефективна участь національних меншин у виборах. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 53–59.
6. Гопич М. К. Проблеми забезпечення права на представництво національних меншин в органах місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. (№ 2). С. 12–13.
7. Борисов Ю. С. Факціоналізація як форма колективної репрезентації етнокультурних меншин у сучасному політичному процесі. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 8. С. 217–224.
8. Кіссе А. Виборча система як засіб врегулювання етнічних конфліктів. *Політичний менеджмент*. 2006. (№ 2). С. 107–115.
9. Луцишин, Г. І. До питання про представництво національних меншин у виборних органах влади. *Гілея: наук. вісник*. 2015. Вип. 99. С. 363–367.
10. Оздібіда, Л. Виборча система і національні меншини в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2010. Вип. 6. С. 262–266.
11. Максименко О. Міжнародний досвід забезпечення прав національних меншин на участь у державних справах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 105–108.
12. Топалова, Е. Х. Міжнародно-правові принципи реалізації прав національних меншин на політичне представництво. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 144–151.
13. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 262 с.
14. Оргієць О. М. Розробка моделі комунізованих адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в умовах етнонаціонального різноманіття. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 339–346.
15. Явір В. А. Етнополітичні виклики адміністративно-територіального устрою України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 412–419.
16. Capotorti F. Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
17. Pallek M. Minderheiten in Deutschland – Der Versuch einer Juristischen Begriffsbestimmung. Archiv es öffentlichen Rechts. Mohr Siebek, 2000. Band 125. S. 594
18. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
19. Capotorti F. Study on the rights of the persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. Human Rights Study Series. 1978. (№ 5).

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

- матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
- текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською мовою;
- анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;
- кожна публікація не українською мовою супроводжується анотацією українською мовою обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова;
- окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен бути обсягом не менш як 1800 знаків, включаючи ключові слова.
- назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються англійською мовою;
- у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):
 - о текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;
 - о в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;
 - о в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог з урахуванням ДСТУ 8302:2015, наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. та міжнародного стилю APA;
 - о список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;
 - о кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;
- матеріали мають бути:
 - о набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;
 - о електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються;
- якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;
- редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;
- відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;
- матеріали обов'язково мають подаватися з рецензіями внутрішнього та зовнішнього фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;
- всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;
- відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:
 - 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
 - 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
 - 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентові України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

- для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;
- для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

- the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
- the text of the article is submitted with the abstract and key words in Ukrainian;
- the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;
- each publication in Ukrainian is to be supplied with an annotation in Ukrainian language of at least 1800 characters, including keywords;
- a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The English version of the article should be at least 1800 characters long, including key words;
- title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in English;
- in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;
- the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):
 - the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1.5 cm;
 - the references to the literature are given in the text in square brackets;
 - at the end of the article it is necessary to direct the references and their registration in accordance with the requirements, taking into account the State Standard of Ukraine - DSTU 8302: 2015, the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 40 (January 12, 2017) and international style ARA:
 - the list of references should include only the sources referred to in the text;
 - the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;
- the materials must be:
 - typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;
 - an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;
 - if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;
 - the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;
 - the authors are responsible for the content of the submitted materials;
 - the article is to be peer-reviewed by the internal and external specialists and be submitted with the recommendations from the academic department for printing; the reviewer's signature must be certified in the prescribed manner;
 - all authors have to sign the material with their handwritten signature;
 - according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:
 - 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
 - 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
 - 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
 - 4) formulation of the aims of the article (main problem);
 - 5) the main material with full justification of scientific results;
 - 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

- for PhD students who study on public order, - 3 articles;
- for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 1(77) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *Б. Ю. Ростіанов*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 15.04.2019.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 16,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 15/04.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua