Держава та регіони

Серія: Публічне управління і адміністрування
2021 р., № 2 (72)

Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук, професор

Редакційна рада:
Кіктенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент
Руденко О. М., доктор наук з державного управління, доцент

Головний редактор:
Покатаєв П. С., доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
Горник В. Г., доктор наук з державного управління, доцент
Заблоцький В. В., доктор наук з державного управління, професор
Колтун В. С., доктор наук з державного управління, доцент
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор
Лозинська Т. М., доктор наук з державного управління, професор
Рингач Н. О., доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник
Хожило І. І., доктор наук з державного управління, доцент
Роман Грмо, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з публічного управління (спеціальність: 281. Публічне управління та адміністрування) відповідно до Наказу МОН України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

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

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:
КВ № 24855-14795 ПР від 17.05.2021 р.

Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»
69002, м. Запоріжжя,
вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
26.08.2021 р., протокол № 1

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.08.2021.
Підписано до друку 27.08.2021.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1121/402.

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2021

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В. В. Звірич
ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКОВИХ ТЕОРІЙ
ТА ШКІЛ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ..... **6**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ

Л. А. Бегаль
ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗАСАДНИЧИХ ДОКУМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ
ТРАНСФОРМАЦІЇ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **12**

Ю. І. Возна
ВИЗНАЧАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ..... **20**

С. П. Кожушко, Р. М. Ключник
ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ КРАЇНИ ЯК СКЛАДНИК УСПІШНОЇ
ТУРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ..... **27**

В. М. Король
РОЗВИТОК ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ
В УКРАЇНІ..... **33**

К. В. Мельник
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ В УКРАЇНІ..... **42**

В. В. Пержун
КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ЯК ЧИННИК ЗМІН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ..... **49**

М. С. Ярошенко
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... **56**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

І. В. Бєліх
ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИКЛАДІ ІНЖЕНЕРНОГО
ЗАХИСТУ ВІД ПІДТОПЛЕННЯ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
ТА ТЕРИТОРІЇ ВІЛЬНЯНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ..... **63**

А. О. Надежденко, Ю. В. Камардіна
РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
(МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)..... **71**

O. V. Shershnova, V. D. Bondar, K. I. Yakunina
EDUCATIONAL COMPONENT IN SDGS IMPLEMENTATION
IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT **77**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

О. Ю. Луньов, Д. В. Бездольний
МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ ЗА ДОПОМОГОЮ БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗАХОДІВ **84**

С. С. Щербина
МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ: НЕДОЛІКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... **90**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Zvirych V. V.
RESEARCH OF SCIENTIFIC THEORIES AND SCHOOLS
OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PUBLIC SPHERE.....6

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Behal L. A.
OPTIMIZATION OF THE STRUCTURE OF FUNDAMENTAL DOCUMENTS
OF DIGITAL TRANSFORMATION OF THE SPHERE
OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVISION.....12

Vozna Yu. I.
DEFINITIVE DETERMINANTS OF STATE REGULATORY POLICYFORMATION:
ESSENCE AND PRINCIPLES.....20

Kozhushko S. P., Kliuchnyk R. M.
COUNTRY'S IMAGE FORMATION AS A COMPONENT
OF SUCCESSFUL TOURISM POLICY.....27

Korol V. M.
DEVELOPMENT OF CENTRALIZED INTERNAL AUDIT IN UKRAINE.....33

Melnyk K. V.
INFORMATION AND COMMUNICATION SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT
OF STAROSTYNSKY DISTRICTS IN UKRAINE.....42

Perzhun V. V.
CONCEPTUAL MODEL OF MANAGEMENT CULTURE OF CIVIL SERVANTS
AS A FACTOR OF CHANGES IN PUBLIC GOVERNMENT IN MODERN UKRAINE.....49

Yaroshenko M. S.
REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF IMPLEMENTATION SERVICE-ORIENTED
ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE.....56

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Bielikh I. V.
EXPERIENCE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE OF ENGINEERING
PROTECTION AGAINST FLOODING CONSTRUCTION OF CIVIL PROTECTION
AND THE TERRITORY OF THE VILNYANSK CITY TERRITORIAL COMMUNITY
OF ZAPORIZHZYA REGION.....63

Nadezhdenko A. O., Kamardina Yu. V.
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF HEADMEN IN THE SYSTEM OF PUBLIC
ADMINISTRATION (MUNICIPAL AND LEGAL ASPECT).....71

Shershnova O. V., Bondar V. D., Yakunina K. I.
EDUCATIONAL COMPONENT IN SDGS IMPLEMENTATION
IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT 77

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Lunov O. Yu., Bezdolnyi D. V.
METHODS FOR MONITORING THE OPERATIONAL SITUATION
USING UNMANNED AERIAL VEHICLES DURING MASS EVENTS.....**84**
Shcherbyna S. S.
MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT
OF SOCIAL INSTITUTIONS: DISADVANTAGES AND PROSPECTS.....**90**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.088.2
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.1

В. В. Звірич
кандидат медичних наук,
здобувач кафедри управління та бізнес-адміністрування
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

ДОСЛІДЖЕННЯ НАУКОВИХ ТЕОРІЙ ТА ШКІЛ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Становлення системи публічного управління персоналом в Україні відбувається на основі сучасних концепцій, теорій та практик HR-менеджменту. Кожна історична епоха та соціально-економічна формація так чи інакше позначилася на системі управління персоналом. Дослідження різних наукових теорій і шкіл менеджменту дозволяє визначити особливості впливу кожної з них на феномен сучасної системи управління персоналом.

У статті проаналізовано різні наукові підходи, теорії та концепції формування й організації системи публічного управління персоналом у різні історичні періоди, а саме: класична школа наукового управління; класична адміністративна школа управління; теорія ідеальної бюрократії; школа людських стосунків; емпірична школа управління; школа соціальних систем; «Нова школа»; теорія менеджменту людських ресурсів; ситуаційна теорія менеджменту; системна теорія менеджменту; теорія організаційної культури; теорія сучасного працівника, що розвивається.

Обґрунтовано основні принципи і постулати кожної наукової теорії, починаючи від класичної школи наукового управління (з 1885 р.) і завершуючи сьогоденням – теорією сучасного працівника, що розвивається (з 2000 р.). З'ясовано специфічні особливості тенденцій змін наукових шкіл, а саме: 1) кожна наступна наукова теорія є наслідком прояву специфічних характеристик і принципів попередньої; 2) наукові школи змінюються приблизно кожні 20 років, тобто період зміни наукових концепцій досить короткий; 3) кожна теорія менеджменту персоналу вплинула на становлення системи публічного управління, проте спостерігається сповільнення темпів зміни наукових концепцій у контексті державного управління. Подальші наукові дослідження необхідно скеровувати на вивчення сучасних концепцій і наукових течій у розвитку сьогоднішньої системи управління персоналом у публічній сфері.

Ключові слова: *управління персоналом, наукові теорії, наукові школи, представники шкіл, публічне управління.*

Постановка проблеми. Сучасна система публічного управління персоналом перебуває у процесі активного реформування. З одного боку, в Україні відбувається реформування місцевого самоврядування у вигляді децентралізації, а з іншого – трансформації у функціонуванні системи менеджменту загалом та управління персоналом зокрема. Зміни, що спостерігаються у системі публічного управління персоналом, позначаються на всіх процесах організаційно-управлінського механізму в державному управлінні. Тому на цьому етапі важливим є дослідження різних наукових теорій і наукових шкіл організації управління персоналом, а також з'ясування особливостей прояву кожної з них на організацію системи публічного управління на цьому етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних наукових підходів до питань генезису й еволюції наукових концепцій та шкіл управління персоналом присвячено чимало праць науковців різних епох і поколінь, зокрема, самих засновників та представників різних шкіл: М. Вебера [5], П. Друкера [8], Е. Мейо [13], А. Файоля [4], Г. Форда [2], а також сучасних

© Звірич В. В., 2021

дослідників цієї проблематики: М. Магура [7], О. Харчишина [12], Д. Шелдрейка [6].

Мета статті – проаналізувати основні наукові концепції та підходи до різних наукових теорій управління персоналом у контексті виокремлення специфічних особливостей становлення системи публічного управління персоналом.

Виклад основного матеріалу. Детально проаналізувавши різні наукові підходи, теорії та концепції щодо становлення системи управління персоналом з урахуванням специфіки державного управління, вважаємо за необхідне виділити такі основні етапи розвитку теорій управління персоналом:

1) класична школа наукового управління – 1885–1950 рр.;

2) класична адміністративна школа управління – 1920–1950 рр.;

3) теорія ідеальної бюрократії – з 1920 р.;

4) школа людських стосунків – із 1930 р.;

5) емпірична школа управління – з 1940 р.;

6) школа соціальних систем – із 1970 р.;

7) «нова» школа – з 1960 р.;

8) теорія менеджменту людських ресурсів – із 1960 р.;

9) ситуаційна теорія менеджменту – з 1980 р.;

10) системна теорія менеджменту – з 1980 р.;

11) теорія організаційної культури – з 1985 р.;

12) теорія сучасного працівника, що розвивається, – з 2000 р.

Класична школа наукового управління започаткована Ф. Тейлором (1856–1915 рр.). У своїх наукових працях «Відрядна система» (1895 р.), «Цеховий менеджмент» (1903 р.), «Принципи наукового менеджменту» (1911 р.) вчений вперше обґрунтував принципи «наукового управління». Ф. Тейлор запропонував такі основні положення «наукового управління» [1]:

1) абсолютна відповідність встановленим науково обґрунтованим правилам, принципам, стандартам і нормативам;

2) раціональний розподіл праці та підбір працівників на певні робочі місця, виходячи з максимальної корисності тієї чи іншої людини на певній посаді;

3) диференційована оплата праці залежно від результатів роботи (за гірші результати встановлюють нижчу оплату праці та навпаки);

4) чітке розмежування функцій, повноважень та відповідальності різних менеджерів на підприємстві;

5) підтримка командного і товариського духу в колективі;

6) важливість індивідуальних здібностей працівника.

Іншими відомими представниками класичної школи наукового управління були Г. Гант, Г. Форд, Р. Емерсон, А. Хопф. Кожен із них доповнював наукові постулати цієї школи і розвивав її. Так, Г. Гант розробив теорію лідерства та систему мотивації працівників на основі запровадження преміальних заохочень [2]. Г. Форд обґрунтував систему організаційно-технічних принципів і методів управління, спираючись на свій колосальний практичний досвід. Досягненням Г. Форда було не тільки створення інноваційної розробки століття – доступного для пересічного населення автомобіля, але й демонстрація сильних лідерських та управлінських якостей, що дало йому змогу побудувати успішну компанію XX ст. [2].

Г. Емерсон, А. Хопф та інші представники школи наукового управління розробили механізм відокремлення управлінської та планової діяльності від фактичної трудової діяльності. Для організації і контролю праці науковці пропонували використовувати різні методи аналізу, логіку та різні спостереження.

Класична адміністративна школа управління (1920–1950 рр.) представлена такими відомими вченими, як: А. Файоль, Л. Г'юлік, Л. Урвік, Дж. Муні, К. Адамецький, А. Рейлі, Ч. Барнард. Основоположником школи був А. Файоль. Він сформулював 14 принципів менеджменту, які є актуальними і в сучасний період. До цих принципів управління належать [3]: 1) розподіл праці; 2) повноваження і відповідальність; 3) дисципліна; 4) єдиновладдя; 5) цілеспрямованість; 6) підпорядкованість особистих інтересів загальним; 7) винагорода персоналу; 8) централізованість управління; 9) ієрархічність в управлінні; 10) порядок; 11) справедливість; 12) стабільність робочого місця для персоналу; 13) ініціативність; 14) корпоративний дух.

А. Файоль обґрунтував також функції менеджменту. Серед них науковець виокремив [4]:

1) технічні функції (виробництво, виготовлення, переробка);

2) комерційні функції (купівля, продаж, обмін);

3) фінансові функції (залучення капіталів та управління ними);

4) функції з охорони (охорона майна й осіб);

5) облікові функції (інвентар, баланс, витрати, статистика);

6) адміністративні функції (передбачення, організація, розпорядництво, узгодження і контроль).

Інші представники класичної адміністративної школи – Л. Урвік, Дж. Муні, К. Адамецький та Ч. Барнард, продовжували вчення А. Файоля і доповнювали представлені принципи і функції управління персоналом.

Теорія ідеальної бюрократії (з 1920 р.) була запропонована німецьким соціологом М. Вебером. Науковець розробив теоретичне вчення про так звану ідеальну організацію системи управління з чіткими правилами, принципами, нормами і стандартами. М. Вебер доводить, що бюрократія – це позитивне явище, оскільки дозволяє створити ідеальні умови для побудови раціональної управлінської структури. Основними постулатами теорії ідеальної бюрократії є [5]:

1) чітка ієрархія управління з координацією та контролем вищого рівня за нижчим;

2) чіткий розподіл праці між працівниками і підрозділами, тобто поглиблення професійності на займаній посаді;

3) встановлення конкретних правил, процедур і стандартів постановки та досягнення виробничих цілей;

4) вимоги до рівня професійних компетентностей усіх працівників;

5) раціональний підбір персоналу на основі відкритого конкурсу та подальша робота за контрактом;

6) формування стратегії довгострокового наймання працівників для підвищення внутрішньої мотивації до роботи;

7) вільне кар'єрне зростання за вислугою років, рівнем професійності та результатами роботи;

8) організація суворого службового контролю за всіма працівниками.

Наступною теорією розвитку системи публічного управління персоналом за хронологією була школа людських стосунків (із 1930 р.). Засновником цієї школи став американський соціолог і психолог Е. Мейо, а найвідомішими представниками – Ф. Ретлисбергер, М.Л. Фолетт, Д. Мак-Грегор, Е. Майлс. Теорія людських стосунків є дещо протилежною попередній, оскільки одне з чільних місць у ній відводиться не суворим формальним ієрархіям і правилам, а неформальним стосункам. Е. Мейо, провівши низку наукових досліджень, дійшов висновку, що на продуктивність праці персоналу та його внутрішню мотивацію впливає не стільки збільшення заробітної плати, як стан психологічної ситуації на роботі, неформальні стосунки у колективі та міжособистісні відносини.

Таким чином, представники цієї школи на перше місце ставили біхевіоризм та міжособистісні стосунки у колективі. Теорія людських стосунків передбачає низку концептуальних положень:

1) кожен працівник є важливим складником цілісної соціальної системи – колективу;

2) жорстка ієрархія в організації створює бар'єри для ефективного розвитку особистості та демотивує працівників до підвищення своєї професійності;

3) основним пріоритетом для менеджерів має бути працівник, а не прибуток діяльності;

4) для працівників важливим мотиватором є соціальні потреби, тобто потреби комунікації, належності до соціальної групи та визнання.

Школа людських стосунків зумовила виникнення різних теорій мотивацій, зокрема теорії ієрархії потреб А. Маслоу, теорії двох факторів Ф. Герцберга, теорії придбаних потреб Д. Макклелланда, теорії існування, зв'язку і росту К. Альдерфера, теорії «X-Y-Z» Д. Мак-Грегора [6; 7].

Слід зазначити, що концептуальні засади школи людських стосунків актуальні і сьогодні для окремих галузей та організацій. Передусім це стосується сфери ІТ та бізнес-освіти.

Починаючи з 1950 р., розвинулась емпірична школа управління. Ця наукова течія сформувалася на основі компіляції теоретичних напрацювань класичної школи та школи людських стосунків.

Емпірична школа управління відіграла особливу роль у розвитку наукової управлінської думки, оскільки, по-перше, саме її засновники створили новий специфічний навчальний курс «Менеджмент», по-друге, представники розвивали не тільки теоретичні напрями, але й практичні аспекти розвитку системи управління.

Основними представниками емпіричної школи були П. Друкер, Т. Санталайнен, Л. Ньюмен, Лі Якокка, Л. Пітер. Кожен із них зробив чималий внесок у розвиток системи менеджменту персоналу, опублікувавши бестселери, які є популярними практичними рекомендаціями з управління персоналом і дотепер.

Американський науковець австрійського походження П. Друкер є одним із найвпливовіших

вчених у сфері менеджменту персоналу XX ст. Важливим напрацюванням П. Друкера вважається розробка теорії «управління за цілями». Згідно з цим принципом основним завданням менеджера є правильна постановка цілей для підлеглих, інколи навіть з деталізацією через дерево цілей. А в результаті оцінювати виконану роботу менеджеру слід на основі отриманих конкретних результатів за рівнем досягнення певної цілі. Такий підхід наголошує на результативному принципі, на відміну від процесного, і дотепер на практиці демонструє позитивні кінцеві результати [8].

Іншою прогресивною ідеєю П. Друкера було виокремлення трьох функцій ефективного менеджера: управління бізнесом, управління працівниками, управління менеджерами.

П. Друкер вперше обґрунтував тенденції зміни важливості факторів виробництва, тобто вчений відзначив, що три найважливіші фактори виробництва капіталістичної економіки – земля, праця і капітал – програють за важливістю знанням. У сучасному бізнес-середовищі працівник розглядається з точки зору набутих знань і навиків. У такому контексті вчений сформулював концепцію «суспільства знань» [8].

Зрештою П. Друкер, як і інші представники емпіричної школи, вперше порушив питання визначення ефективності менеджменту [8].

Ще одним популярним представником емпіричної школи був Лі Якокка – американський підприємець і відомий менеджер. Насправді він був потужним практиком і розробником власних інноваційних методів управління та досягнення успіхів організації. За результатами власного досвіду управління у відомих автомобільних компаніях «Форд» та «Крайслер» Лі Якокка опублікував світові бестселери – автобіографічні твори «Кар'єра менеджера» та «Куди поділись всі лідери?». Ці видання є настільними книгами багатьох сучасних менеджерів, які мріють досягнути успіху в менеджменті.

Важливим управлінським принципом Лі Якокка було запровадження чіткої звітності кожних три місяці про досягнення, невдачі та плани на наступний період кожного менеджера своєму керівнику. Цей підхід забезпечує уникнення «захоплення» поточними завданнями, передбачає постійний рух уперед. Ще одним важливим складником успішного управлінця Лі Якокка вважав вміння мотивувати інших людей. Показуючи власний приклад ефективності та лідерства, він розвивав внутрішню мотивацію своїх підлеглих та застосовував зовнішні мотиваційні чинники [9].

Підсумовуючи, доходимо висновку, що значним здобутком емпіричної школи було формування цілісного знання з менеджменту на основі практичного досвіду.

Наступною хронологічною теорією управління стала школа соціальних систем (з 1970 р.). Основними представниками цієї школи були Ч. Барнард, Д. Марч, Г. Саймон та І. Ан Сорф. Вони вважали, що будь-яку організацію і систему управління в ній слід розглядати як відкриту соціальну систему в змінюваному зовнішньому середовищі. На думку вчених, внутрішні організаційні зміни та система менеджменту залежать від впливу зовнішніх чинників.

Основоположник школи соціальних систем Ч. Барнард був управлінцем із великим практичним досвідом. Він зробив приголомшливу кар'єру менеджера, тож більшість опублікованих ним наукових праць стосувалися його особистого досвіду. Вагомим внеском вченого у розвиток теорії управління персоналом було доповнення теорій мотивації. Ч. Барнард виокремив 4 основні мотиваційні фактори [10]:

1) матеріальні стимули (заробітна плата, премії, надбавки);

2) кар'єрне зростання, визнання результатів роботи та залучення до нових, цікавих проєктів;

3) умови праці (матеріальні та психологічні);

4) духовні мотиви (відчуття власної гідності, долучення до корпоративної культури, соціальні зв'язки).

Важливим доробком Ч. Барнарда було те, що він опублікував не лише монографічні й інші наукові дослідження, а й підготував навчальні матеріали для інших у вигляді лекцій і практичних кейсів.

Іншим відомим представником цієї школи був Г. Саймон. Він системно досліджував процеси прийняття управлінських рішень та штучного інтелекту. В 1978 р. професор Г. Саймон став Нобелівським лауреатом з економіки за свій доробок у сфері менеджменту організації.

Г. Саймон розробив модель ідеальної організації, де кожен працівник працює з максимальною ефективністю задля корпоративного успіху. Мотивацію працювати ефективно він пояснював із точки зору долучення працівника до певної компанії й усвідомлення ним того, що він є частиною великого успіху [10].

Вагомим доробком Г. Саймона була розробка теорії прийняття управлінських рішень на основі застосування економіко-математичного моделювання.

У 1960 р. з'явилася «нова» школа управління персоналом. Іноді цю школу називають якісною, оскільки її представники багато часу приділяли питанням удосконалення методів управління, зокрема з використанням інструментів економічної кібернетики. Основними представниками цієї школи були Р. Акофф, Л. Берталанфі, С. Бір, Р. Люс.

Основоположник «нової» школи Р. Акофф у своїй книзі «Введення в дослідження операцій» [11] обґрунтовував, що організацію слід розглядати як цілеспрямовану систему, де працівники наполегливо працюють задля досягнення її мети.

Теорія організаційної культури виникла у 1985 р. і була розвинена такими науковцями, як У. Оучі, Д. Елдрідж, В. Сате, Е. Шайн, Т. Парсонс, Р. Квін, Дж. Рорбах. Особливістю цієї теоретичної школи було те, що на основне місце ставиться організаційна культура як важливий об'єкт управління. На думку прихильників цієї теорії, саме організаційна культура є визначальним забезпечувальним фактором для досягнення ефективної діяльності та успішного розвитку. Організаційна культура розглядається як сукупність правил, принципів і цінностей певної організації, які червоною ниткою проходять через усю її діяльність та є орієнтирами й обмеженнями для всіх працівників.

Основними положеннями цієї теорії є [12]:

1) долучення працівників до досягнення місії та завдань організації;

2) переважання процесів співпраці працівників над суперництвом і конкуренцією;

3) застосування демократичного стилю управління персоналом;

4) організація систематичних навчань, тренінгів із розвитку організаційної культури серед працівників;

5) високий рівень соціальної корпоративної відповідальності в організації.

Вагомий внесок у розвиток теорії організаційної культури зробив Е. Шейн. Науковець розробив цілісну парадигму організаційної культури, яка передбачає п'ять основних складників культурної парадигми: відносини з зовнішнім середовищем, правила повсякденного життя в організації, особливості людської природи працівників, специфіку людської діяльності та властивості людських взаємин.

Погоджуємося з розробниками теорії організаційної культури, оскільки саме наявність чи відсутність високого рівня організаційної культури в певній організації, ефективні комунікації є запорукою розвитку або, навпаки, відсутності внутрішньої мотивації працівників. За умов активного розвитку системи менеджменту в організаціях на провідне місце виходить саме зростання внутрішньої мотивації, а не лише зовнішньої, оскільки внутрішня мотивація є більш вагомою і результативною. А її розвиток значною мірою залежить від рівня організаційної культури.

Ще однією важливою концептуальною теорією є теорія менеджменту людських ресурсів (з 1960 р.). Фундатором цієї школи є Р. Майлз. Згідно з теорією працівники в організації розглядаються як найважливіший ресурс, що здатен систематизувати і налагодити всі інші бізнес-процеси та підвищити ефективність функціонування суб'єкта господарювання загалом.

Важливо зазначити, що ця теорія є логічним продовженням школи людських стосунків (Е. Мейо). Якщо попередня школа розкривала сутність механізмів формування необхідних умов (матеріально-економічних та соціальних) для діяльності працівників, то теорія менеджменту людських ресурсів зосереджує увагу на процесах самореалізації особистостей в організації. Основними ідеями теорії менеджменту людських ресурсів були [13]:

1) організація – це «жива» соціальна система з розвиненими формальною і неформальною структурами, які є осередками для розвитку і реалізації працівників;

2) самореалізація працівника є його важливою внутрішньою потребою і запорукою успішності організації;

3) соціальна і психологічна стабільність в організації виступає основою для самореалізації працівників;

4) соціальна і психологічна гармонія в колективі є фундаментом для забезпечення соціальної гармонії в суспільстві загалом.

Соціолог Р. Майлз – фундатор теорії менеджменту людських ресурсів – вважав людські ресурси основоположним чинником у постановці та реалізації стратегічних цілей організації. Тобто він розглядав працівника не лише як виконавця чи організатора, але й як активного учасника стратегічного планування та реалізації.

Повністю погоджуємося з представниками теорії менеджменту людських ресурсів, оскільки такий науковий підхід забезпечує доповнення теорії організаційної культури і передбачає

активне залучення всіх працівників до досягнення колективної мети і завдань.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи вищеописані результати досліджень різних наукових підходів до організації управління персоналом, доходимо висновку, що кожна наступна наукова школа чи теорія гармонійно доповнює попередні й у жодному разі не заперечує їх. Це свідчить про логічний розвиток різних теорій управління персоналом, відповідно до потреб зміни цінностей у суспільстві та розуміння сутності і місця працівників у розвитку організації. Всі досліджені школи управління персоналом зробили свій внесок у становлення системи публічного управління. Водночас слід відзначити, що у системі державного управління темпи зміни шкіл і концепцій управління персоналом є дещо нижчими, ніж в інших сферах, тобто зміни відбуваються повільніше.

Список використаної літератури:

1. Основоположні ідеї теорії організації. URL: https://pidru4niki.com/10561127/menedzhment/osnovopolozhni_ideyi_teoriyi_organizatsiyi.
2. Генри Форд. Моя жизнь. Мои достижения. URL: http://reosh.ru/wp-content/uploads/2014/08/Форд-Генри-Моя-жизнь-мои-достижения-1924.pdf.
3. Принципи управління Анрі Файоля. URL: https://pidru4niki.com/20080215/menedzhment/printsipi_upravlinnya_anri_fayolya.
4. Анрі Файоль. *Вікіпедія: вільна енциклопедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D1%80%D1%96_%D0%A4%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BB%D1%8C.
5. Вебер М. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. 809 с.
6. Шелдрейк Д. Теория менеджмента: от тейлоризма к японизации. Санкт-Петербург : Питер, 2001. 352 с.
7. Магура М. Секреты мотивации или мотивация без секретов. Санкт-Петербург : Питер, 2007. 653 с.
8. Drucker P. Management: Tasks, Responsibilities, Practices. New York : HarperCollins, 1974. P. 84.
9. Лі Якокка. Кар'єра менеджера. Мінськ : Попурі, 2001. 416 с.
10. Models of a Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon by Mie Augier and James G. March. *The Knowledge Engineering Review.* June, 2007. № 22 (2). P. 209.
11. Рассел Акофф. *Вікіпедія: вільна енциклопедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B5%D0%BB_%D0%90%D0%BA%D0%BE%D1%84%D1%84.
12. Харчишина О. Формування організаційної культури в системі менеджменту підприємств харчової промисловості : монографія. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2011. 290 с.
13. Miles R.E., Snow C.C. Network organization: New concepts for the new forms. *California Management Review*. 1986. Vol. 28. № 2. P. 62–73.

Zvirych V. V. Research of scientific theories and schools of personnel management in the public sphere

The formation of a modern system of public personnel management in Ukraine is based on modern concepts, theories and practices of HR-management. Each historical epoch and socio-economic formation has left its mark on the personnel management system. The study of various scientific theories and scientific schools of management allows us to determine the characteristics of the impact of each of them on the phenomenon of modern personnel management system. The article analyzes different scientific approaches, theories and concepts of formation and organization of the system of public personnel management in different historical periods, namely: the classical school of scientific management; classical administrative school of management; theory of ideal bureaucracy; school of human relations; empirical school of management; school of social systems; "New School"; human resource management theory; situational management theory; systems management theory; theory of organizational culture; the theory of the modern developing worker. The basic principles and postulates of every scientific theory from the classical school of scientific management (since 1885) to the present – the theory of the modern developing worker (since 2000) are substantiated. Specific features of tendencies of changes of scientific schools are established, namely: 1) each following scientific theory is a consequence of display of specific characteristics and principles of the previous; 2) scientific schools change approximately every twenty years, i.e. the period of change of scientific concepts is rather short; 3) each theory of personnel management has influenced the formation of the system of public administration, but there is a slowdown in the pace of change of scientific concepts in terms of public administration. Further research should be directed to the study of modern concepts and scientific trends in the development of a modern system of personnel management in the public sphere.

Key words**:** *personnel management, scientific theories, scientific schools, school representatives, public administration.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВЛІННЯ

УДК 352
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.2

Л. А. Бегаль
аспірантка Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»

ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ЗАСАДНИЧИХ ДОКУМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено сучасний процес формування правового механізму цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг як напряму реформування державного управління. Розкрито сучасний стан та перспективи розвитку сфери надання електронних адміністративних послуг в Україні у контексті засадничих нормативно-правових актів. Досліджено сучасні тенденції формування правового механізму цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг і діяльності центрів надання адміністративних послуг, їх втілення у законопроєктах.

Дотримуючись підходу системності засадничих документів у сфері цифровізації надання адміністративних послуг: доктрина – концепція (закони) – стратегія, проаналізовано процес становлення правового механізму цифрової трансформації зазначеної сфери дослідження у хронологічному вимірі. Визначено засадничі документи, які регламентують питання надання електронних адміністративних послуг в Україні та діяльності центрів надання адміністративних послуг. Встановлено, що основні проблеми тривалий час перебувають у площині правової регламентації надання й отримання електронних адміністративних послуг. Аргументовано необхідність цілісності процесу оптимізації структури засадничих документів цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг та діяльності відповідних центрів їх надання.

Розкрито проблеми надання електронних адміністративних послуг, електронної взаємодії органів публічної влади та інші, що виникають у цій сфері. Розроблено висновки і пропозиції щодо унормування питань надання електронних адміністративних послуг в Україні, відповідно до європейських норм і стандартів. Встановлено, що національна політика цифрової трансформації адмінпослуг України є не досить ефективною, оскільки не має єдиної системи правового регулювання, незважаючи на формування та ухвалення країнами ЄС засадничих нормативно-правових актів. За результатами проведеного дослідження обґрунтована необхідність цілісності системи правового забезпечення національної політики цифрової трансформації адмінпослуг України та діяльності центрів надання адміністративних послуг як важливий складник реформування державного управління.

Ключові слова: *адміністративні послуги, електронні послуги, електронні довірчі послуги, електронне урядування, державне управління, нормативно-правові акти, діяльність центрів надання адміністративних послуг, правовий механізм, цифровізація.*

Постановка проблеми. За даними урядового порталу [4] реформу державного управління як процес трансформації пріоритетів, принципів і форм взаємодії влади та суспільства 82% опитаних громадян вважають важливою. Питання формування цифрової держави зі зручними та доступними сервісами для громадян і бізнесу, що забезпечує захист їхніх інтересів з урахуванням європейських стандартів та практики, є доволі актуальним, значна роль у вирішенні якого залежить від рівня його правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні та практичні питання

© Бегаль Л. А., 2021

надання адміністративних послуг досліджували вітчизняні науковці: В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, С.В. Газарян, В.О. Долечек, Е.Ф. Демський, С.Д. Дубенко, І.Б. Коліушко, В.В. Мамонова, О.В. Поляк, О.П. Скороход, Д.В. Сухінін, В.П. Тимощук та інші. До питання запровадження доктрини адміністративних послуг в Україні зверталася Г.М. Писаренко.

Зважаючи на значну кількість законодавчих та підзаконних актів у досліджуваній сфері, чимало фахівців, зокрема О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, А.В. Єфанов, І.Б. Жиляєв, Е.Л. Клепець, Ю. Місніков, Отт Арво, Т.В. Попова, І.А. Рубан, А.І. Семенченко, С.А. Чукут [2, с. 44], вважають, що «основні проблеми перебувають у площині правової регламентації надання всіх видів онлайн-адміністративних послуг фізичним та юридичним особам».

Беручи до уваги значну кількість науково обґрунтованих підходів у вітчизняній фаховій літературі, констатуємо, що на практиці дотепер не вироблено єдиної позиції щодо формування цілісної системи засадничих документів, які б регулювали сферу надання електронних адміністративних послуг, їхню класифікацію, сертифікацію і стандартизацію.

Процес цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг і діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) із позиції систематизації нормативно-правових актів (далі – НПА), їх цілісності та взаємоузгодженості також залишився поза увагою науковців і потребує дослідження. З огляду на правове забезпечення зазначена сфера дослідження вимагає доопрацювання, враховуючи сучасні потреби та виклики.

Метою статті є обґрунтування необхідності цілісності процесу оптимізації структури засадничих документів цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг і діяльності ЦНАП. Досягти мети можна за допомогою вирішення таких завдань: охарактеризувати основні засадничі НПА, розкрити проблеми у досліджуваній сфері; з'ясувати структурно-функціональну роль цілісності засадничих документів цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг і діяльності ЦНАП, виробити пропозиції щодо унормування проблемних питань.

Виклад основного матеріалу. Впродовж останніх років значна увага приділяється підвищенню якості управління в частині цифрової трансформації та цифровізації адмінпослуг в Україні. Однак необхідно зважати на понад 10-річне відставання у цій сфері від країн ближнього зарубіжжя. Згідно з останніми дослідженнями ООН (E-Government Development Index, EGDI) [5] позиції України відзначаються стрибкоподібною динамікою, що підтверджується відповідними рейтинговими позиціями: 68 місце (2012 р.), 87 місце (2014 р.), 62 місце (2016 р.), 82 місце (2018 р.) та 69 місце (2020 р.).

Незважаючи на те, що Україна покращила свої позиції за останні 2 роки на 13 пунктів і класифікується як держава, що змінила середній індекс онлайн-сервісів на високий (бал 0,6824) та займає останню позицію в категорії країн із «високим» індексом EGDI, повернутися до позицій 2016 р. поки що не вдається. Рейтинговий діапазон місць України (62–87) засвідчує наявність потенціалу посилення кожного складника EGDI, що разом позитивно вплине на загальну величину індексу [5, с. 25] Однак сильна політична воля, стратегічне лідерство та сприяння розширенню переліку надання цифрових послуг дозволить державі досягнути вищого рівня EGDI.

Підтримка електронного урядування та цифровізації адмінпослуг є важливим напрямом підвищення ефективності діяльності органів публічної влади та протидії корупції. У 2010 р. був ухвалений Цифровий порядок денний ЄС (Digital Agenda for Europe), розрахований до 2020 р., котрий більшість країн європейського простору розглядають як рамковий та приймають на цій основі відповідні національні програми розвитку цифрового суспільства на декілька наступних років. У цих документах закладають пріоритетні коротко- та середньострокові цілі й індикатори їх досягнення. В Україні були розроблені концептуальні засади проєкту «Цифрова адженда України-2020», але відповідний закон для їх затвердження так і не був прийнятий.

Натомість у цій сфері були прийняті окремі законодавчі та підзаконні акти, що підтверджує роль держави як основного регулятора цифрових трансформацій. Дотримуючись підходу системності НПА в будь-якій сфері, закладеного науковцями В.П. Горбуліним, А.Б. Качинським, А.К. Нестеровим, М.Я. Погорілко та узагальненого А.В. Баровською [1, с. 5]: доктрина – концепція (закони) – стратегія, розглянемо їх у сфері цифрової трансформації надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП.

Доктрина розвиває засадничі положення Конституції в певній сфері суспільних відносин, містить основні принципи, що визначатимуть її розвиток, і встановлює відповідну перспективу [1, с. 44]. Доктрина трансформаційної політики у сфері цифровізації адміністративних послуг як керівна політична програма мала б визначати системність ідей, поглядів і підходів до стратегії та основні тренди її складників, зокрема сфер цифровізації правовідносин суб'єктів надання й отримання електронних адміністративних послуг, е-урядування та е-документообігу, розвитку цифрових навичок і прав громадян, відповідних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) та інфраструктури тощо.

Зважаючи на формально-логічну ієрархію засадничих НПА державної політики та ієрархію за юридичною силою, укладено їхній перелік (див. табл. 1). Доктрина інформаційної безпеки України (2017 р.) стосується насамперед безпекового виміру інформаційної діяльності суб'єктів, одним із пріоритетів якої є «відкритість та прозорість держави перед громадянами» через: розвиток механізмів е-урядування; сприяння розвитку можливостей доступу та використання публічної інформації у формі відкритих даних; інформування громадян України про діяльність органів державної влади, налагодження ефективної співпраці зазначених органів із засобами масової інформації та журналістами тощо. В Україні відсутня сформована доктрина державної трансформаційної політики у сфері цифровізації адміністративних послуг.

У державному управлінні вважається за доцільне розробка та ухвалення державними органами концепції як документа з метою визначення в ньому засадничих положень державної політики у певній сфері. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні (2016 р.), яка мала реалізовуватися в 3 етапи до 2020 р., є чинною. Незважаючи на те, що до прийняття Концепції було ухвалено декілька законів, у ній відображено чимало невирішених основних проблем, зокрема: необхідність розробки єдиної скоординованої державної політики, що регулює сферу надання е-послуг; несформованість нормативно-правової бази та відсутність єдиних вимог до запровадження е-послуг; відсутність міжвідомчої е-взаємодії під час надання адміністративних послуг; складність та зарегульованість порядків їхнього надання; невизначеність формату е-документа, відповідно до якого суб'єкт звернення повинен подавати документи для отримання адміністративної послуги; відсутність єдиної ІКТ, що забезпечує надання е-послуг на основі встановлених вимог; брак довіри до е-взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг і суб'єктів звернення; низький рівень готовності публічних службовців, фізичних та юридичних осіб до запровадження е-послуг.

У цьому документі передбачено певний алгоритм е-послуг: надання доступу до вичерпної інформації, отримання пакета необхідних документів в е-форматі, їхнє подання та оплата, забезпечення виконання цих етапів надання адмінпослуг в електронній формі. Для надання е-послуг запропонована трирівнева (рівень даних, взаємодії та презентаційний) концептуальна модель системи е-послуг на основі сервісно орієнтованого підходу, що передбачає можливість повторного використання компонентів. Ефективність процесу надання та отримання адмінпослуг залежить від рівня сумісності з єдиною інформаційно-телекомунікаційною інфраструктурою. В додатку до цієї Концепції визначено 45 пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово, зокрема з питань призначення та видачі довідок, надання допомоги і відомостей, реєстрації бізнесу та речових прав, місця проживання особи, видачі паспортів та інших документів у різних сферах (20 – підприємництво, зокрема 5 – дотримання екологічних вимог; 11 – сімейні та цивільні правовідносини; 9 – земельні правовідносини, 5 – дозвільна сфера). Частково вже були створені передумови для інтеграції у ЦНАП базових адмінпослуг (реєстрації актів цивільного стану, реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчення водія). Державна стандартизація послуг, форм довідок про їх надання також сприяла б уніфікації адмінпослуг та зменшенню витрат.

«Несформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку е-урядування», визначена в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2017 р.) однією з першочергових проблем. Концепція розрахована, як зазначено у цьому ж документі, на період до 2020 р. Для досягнення мети було виокремлено три основні напрями, які на вирішення зазначеної проблеми не впливали: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою ІКТ; модернізація державного управління за допомогою ІКТ; управління розвитком е-урядування.

Таблиця 1

Перелік керівних документів, що забезпечують цифрову трансформацію сфери надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП

Доктрини	**Доктрина інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017**
Концеції	– Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12. лютого 2006 р. № 90; – Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 № 2250-р; – Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р; – Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649 р; – Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р.
Основні засади	Закони України: – «Про національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР; – «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV; – «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV; – «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 31 травня 2005 р. № 2594-IV; – «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» від 9 січня 2007 р. № 537-V; – «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. № 2297-VI; – «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI; – «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI; – «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII; – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг й удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 3 листопада 2020 р. № 943-IX; – «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 30 березня 2021 р. № 1368-IX; Проєкти: – Цифрова адженда України-2020» («Цифровий порядок денний»-2020). Концептуальні засади, 2016; – «Про особливості надання електронних публічних послуг» № 5495; – «Про хмарні послуги» № 2655.
Стратегії	– Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; – Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386р; – Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р.; – Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21 липня 2021 р. № 831-р.
Програми	– Концепція Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР; – Програма розвитку Національної системи масових електронних платежів на 2006–2008 рр.; – Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення (на 2009–2015 рр.); – «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р.»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р; – Програма «U-LEAD з Європою»; – Програми EGAP Фонду Східна Європа та ПРООН.

Продовження таблиці 1

Постанови Кабінету Міністрів України	– «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003 р. № 208; – «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» від 28 жовтня 2004 р. № 1453; – «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 р. № 326; – «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670; – «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. № 44; – «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 8 вересня 2016 р. № 606; – «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17 січня 2018 р. № 55; – «Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 19 червня 2019 р. № 546; – «Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади і заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації» від 3 березня 2020 р. № 194.
Розпорядження Кабінету Міністрів України	– «Про схвалення плану дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 5 квітня 2012 р. № 220-р; – «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 11 вересня 2013 р. № 718р; – «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 6 травня 2014 р. № 523; – «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р тощо.

Водночас у Концепції в частині розвитку е-послуг розглядається принцип «єдиного вікна («one-stop-shop») через забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг». У 2020 р. Мінцифри [3] запустило портал із інформацією про всі державні послуги в Україні – Гід із державних послуг, де можна знайти інформацію про 1800 послуг, які представлені 17 сферами діяльності в «Меню послуг» та 36 життєвими подіями та ситуаціями. З огляду на активність українців, які лише за рік скористалися порталом понад 1 млн разів, тобто близько 5 тис. користувачів щодня, не можна не звернути уваги на те, що «Життєві події та ситуації» зручно розташувати за головними словосполученнями, як у «Меню послуг», а не як: я хочу, я планую, я потребую; в інакшому випадку, втрачається зміст пошуку основного – послуг.

Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. (2018 р.), виходячи з зазначеного періоду, також втратила свою чинність, але не актуальність. У документі передбачено заходи із впровадження стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначено критичні сфери та проєкти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання і споживання цифрових технологій.

Відповідно до згаданої Концепції (2018 р.), стандартизація є основою цифровізації, одним із визначених у цьому документі восьми принципів та головним чинником її успішної реалізації. Однак, як зауважено далі, ґрунтування «лише на українських стандартах цифрових систем, платформ та інфраструктур, які мають бути використані громадянами, бізнесом і державою для участі, конкуренції та успіху в глобальній економіці й на відкритих ринках, неприпустиме».

Основні організаційно-правові засади е-документообігу та використання е-документів були встановлені нормами Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.). Державне регулювання у сфері е-документообігу спрямовано на:

– реалізацію єдиної державної політики е-документообігу;

– забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів е-документообігу;

– нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання,

одержання, зберігання, використання та знищення е-документів.

У цьому законодавчому акті вперше розкрито сутність електронного документа, підпису та документообігу; правовий статус електронного документа та його копій, засади електронного документообігу та організацію цього процесу, що створило певну базу для розвитку надання електронних державних та адмінпослуг, електронних довірчих послуг, цифровізації та стандартизації адміністративної діяльності владних інституцій. На реалізацію цього закону затверджено «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2004 р.). Одним із недоліків є те, що стосувався цей документ лише органів державної виконавчої влади. Згодом, у 2018 р., цей НПА втратив чинність у зв'язку з ухваленням урядом постанови «Деякі питання документування управлінської діяльності» та затвердженням Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну; Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади; Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі. У зв'язку з цим органам державної влади необхідно було погодити свої НПА з вимогами зазначеної постанови. Проте новоприйняті НПА не були позбавлені цього ж основного недоліку, тобто стосувалися лише органів державної виконавчої влади та їх міжвідомчої взаємодії, залишаючи сам на сам поза цією сферою органи місцевого самоврядування, яким рекомендовано погодити власні інструкції з діловодства з вимогами цієї постанови.

Дещо пізніше було ухвалено Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» (2007 р.), який визначив інформаційне суспільство одним із пріоритетних напрямів державної політики, встановив основні завдання, цілі та напрями, організаційно-правові основи його розвитку в Україні. В цьому законі водночас відзначено, що «вітчизняний ринок ІКТ перебуває у стані активного становлення та за певних умов може стати фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні», хоча вже на той час було зазначено, що ступінь його розбудови в Україні, порівняно зі світовими тенденціями, є недостатнім і не відповідає потенціалу та її можливостям через низку об'єктивних причин і передумов. Щодо сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, то в законі було визначено низку відповідних заходів, виконання яких уможливило б забезпечення позитивних змін.

Невеликий за обсягом (20 статей) прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги» (2012 р.) зазнав чималих змін, пов'язаних із розвитком електронного урядування. Так, останні зміни, внесені Законом України (2020 р.), регулюють питання оптимізації мережі та функціонування ЦНАП, удосконалення доступу до адміністративних послуг, що надаються в електронній формі. Основними нововведеннями цього закону є уточнення поняття та статусу ЦНАП; можливість застосування різних механізмів надання послуг у ЦНАП: адміністратором, за допомогою його взаємодії з суб'єктом надання адмінпослуг або ж суб'єктами надання адмінпослуг; покладення завдань адміністратора на старосту або інших посадових осіб органу місцевого самоврядування, який створив ЦНАП; поетапне створення ЦНАП в усіх громадах до 1 січня 2024 р.

Ухвалений Закон України «Про електронні довірчі послуги» (2017 р.) визначив організаційно-правові засади надання електронних довірчих послуг, зокрема транскордонних; права та обов'язки суб'єктів правовідносин у цій сфері; порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг; організаційно-правові засади здійснення електронної ідентифікації. На відміну від попередніх, у цьому законі надано визначення 44 поняттям, окремі з яких набули свого розвитку в частині уточнення чи доповнення, зокрема електронна довірча послуга, кваліфікована та удосконалена електронна печатка, кваліфікований та удосконалений електронний підпис тощо.

На виконання ч. 2 ст. 6 Закону України «Про електронні довірчі послуги» (2017 р.) затверджено «Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» (2019 р.), нормами якого розкрито порядок призначення, визначення структури, функціонування інтегрованої системи електронної ідентифікації, її створення та використання. Цей документ вирішив проблему інтеграції користувачів системи на умовах зручної, доступної і безпечної їх електронної ідентифікації та автентифікації, сумісності й інтеграції схем електронної ідентифікації,

їхньої взаємодії з офіційними вебсайтами (вебпорталами), ІКТ органів публічної влади, юридичних та фізичних осіб-підприємців, відповідно, сформувавши інтегровану систему електронної ідентифікації, власником якої є держава Україна. Відповідно до ст. 6 цього закону власником інформації, що обробляється в інтегрованій системі електронної ідентифікації, є Мінцифри, яке у частині останніх змін 2020 р. приймає взаємоузгоджені управлінські рішення щодо її вдосконалення.

У зв'язку з формуванням нових реєстрів у частині останніх змін перелік функціональних можливостей інтегрованої системи електронної ідентифікації розширено, забезпечуючи верифікацію з використанням інформації Єдиного державного демографічного реєстру, отримання та передачу відомостей про викрадені (втрачені) документи за зверненнями громадян із єдиної інформаційної системи МВС, отримання та передачу відомостей із Державного реєстру фізичних осіб. Такий підхід є яскравим прикладом активізації відкритого, прозорого та уніфікованого процесу взаємодії у діловій сфері між органами влади різних рівнів і статусу, між ними та бізнесом, окремими громадянами, іншими суб'єктами за допомогою ІКТ. Згідно з вимогами Законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» здійснюється опрацювання та захист інформації в інтегрованій системі електронної ідентифікації.

Ще одним кроком на підтвердження поступової цифровізації України, входження її в режим paperless (режим «без паперів»), що є тривалим та складним процесом, є нещодавно ухвалений Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Цим документом введено поняття е-паспорта, е-паспорта для виїзду за кордон, які формуються засобами Єдиного державного вебпорталу е-послуг. Порядок формування цих документів, їх електронних копій та їхньої перевірки органами публічної влади визначається урядом.

За інформацією Мінцифри [3], українці дедалі частіше віддають перевагу державним цифровим послугам: з 2020 р. Єдиним держпорталом електронних послуг скористалися 570 тис. осіб. Подальшій цифровізації адміністративних послуг та запровадженню режиму paperless сприятиме ухвалення законопроєкту «Про особливості надання електронних публічних послуг» № 5495. Сьогодні держава надає понад 2 тис. різних публічних послуг, які регулюються чималою кількістю НПА, що є певною перешкодою, а отже, потребує проведення чіткої регламентації ситуацій та відповідних дій для отримання послуг онлайн без втручання чиновників. Завдяки введенню нових термінів, як-от: «електронна публічна послуга», «автоматичний режим надання електронної публічної послуги», «комплексна електронна публічна послуга», «система електронної взаємодії електронних ресурсів», «публічна послуга» тощо, викладених у проєкті цього Закону, розшириться понятійно-категорійний апарат сфери цифровізації адміністративних послуг.

Активізує також роботу щодо запровадження новітніх ІКТ у публічному секторі і прийняття законопроєкту «Про хмарні послуги» № 2655.

За результатами проведеного дослідження можна зробити певні **висновки і пропозиції.** Отже, основні проблеми й надалі перебувають у площині правової регламентації надання та отримання всіх видів електронних адміністративних послуг фізичними та юридичними особами. Незважаючи на формування та прийняття країнами ЄС засадничих НПА, національна політика цифрової трансформації адмінпослуг України не має єдиної системи правового регулювання, а тому є не досить ефективною. Значна кількість ухвалених регулювальних документів у сфері дослідження позбавлена системної цілісності. Засадничі правові норми забезпечення цілісної стратегії розвитку цифровізації адмінпослуг та діяльності ЦНАП на довгостроковий період відсутні.

Серед засадничих НПА зазначеної сфери дослідження домінують закони, менше – стратегій і концепцій, які затверджуються підзаконними НПА, доктринально визначено лише безпековий напрям. Закони регулюють здебільшого питання використання ІКТ та запровадження нових форм діяльності (е-уряд, е-послуги та їхні види, захист даних, е-доступ, е-підпис, е-документообіг), внесення змін. Концепції регулюють питання розвитку електронного урядування, електронних послуг, цифрового суспільства та розраховані на короткий період. Значна частина НПА втратила часову та сутнісну актуальність.

Вважаємо за необхідне визначити загальні умови та завдання надання послуг з урахуванням їхньої класифікації, а також передбачити як особливості їх надання різним категоріям споживачів, так й окремі види послуг, розташовані на вебпорталах за ключовим словом із деталізацією змісту кожної з них; розробити доступний та зрозумілий алгоритм надання е-послуг; регламентувати порядок звернень і стандартизувати цей процес у межах кожної сфери та галузі. Особливу увагу слід звернути на забезпечення законодавчих гарантій надання таких е-послуг.

Список використаної літератури:

1. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2011. 88 с.
2. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні / за ред. А.І. Семенченко. Київ : НАДУ, 2009. 82 с.
3. Офіційний сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України. URL: https://thedigital.gov.ua.
4. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua.
5. The United Nations: E-Government Survey 2020. New York. 323 p.

Behal L. A. Optimization of the structure of fundamental documents of digital transformation of the sphere of administrative services provision

The article presents a research of a modern formation process of legalmechanism of digital transformation of the sphere of administrative services provision as an area of reforming state administration. A contemporary state and prospects for the development of the sphere of electronic administrative services provision in Ukraine within the context of fundamental regulatory legal acts are unfolded. Current formation trends of a legal mechanism of digital transformation of the sphere of administrative services provision and operation of centers for administrative services provision and their realization in bills are researched.

Complying with an approach of fundamental documents systematicity within the digitalization sphere of administrative services provision: doctrine – conception (laws) – strategy, the formation process of a legal mechanism of digital transformation of the defined research area in a chronological dimension is analyzed. Fundamental documents that regulate the issue of administrative services provision in Ukraine and operation of centers for administrative services provision are analyzed. It is established that for a long time the main problems have been found in the area of legal regulation of electronic administrative services provision and obtainment. The necessity of an integral optimization process of the structure of fundamental documents of digital transformation of the sphere of administrative services provision and operation of corresponding centers for their provision is substantiated.

The issues of electronic administrative services provision, of electronic interaction of public bodies and others that arise in this sphere are examined. Conclusions and proposals concerning the regulation of electronic administrative services provision in Ukraine according to European norms and standards are elaborated. It is established that the national policy in the sphere of digital transformation of administrative services in Ukraine is not sufficiently effective due to the absence of a single legal regulation system, regardless of the fact that regulatory legal acts have been generated and accepted by the EU. According to the results of the conducted research, the necessity of an integral system of a legal provision of national policy of digital transformation of administrative services in Ukraine and operation of centers for administrative services provision as an important part of reforming state administration is substantiated.

Key words: *administrative services, electronic services, electronic trust services, electronic government, state administration, regulatory legal acts, operation of centers for administrative services provision, legal mechanism, digitalization.*

УДК 338.24
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.3

Ю. І. Возна

аспірант освітньо-наукової програми «Публічне управління та адміністрування»
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИЗНАЧАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ: СУТНІСТЬ ТА ПРИНЦИПИ

Сучасне економічне життя держав характеризується боротьбою з кризами, що виникають, та поглибленням нестабільності світової економічної системи. Державна регуляторна політика за умови її ефективності є запорукою здатності держави реагувати на зміни в зовнішньому середовищі та підвищення результативності процесів управління економікою. Без сумніву, регуляторна політика на рівні держави потребує достатнього наукового обґрунтування, оскільки саме теоретичний базис формує підґрунтя для ефективної практичної реалізації. Досліджуючи особливості регуляторної політики та її вплив на розвиток господарської сфери національної економіки, необхідно проаналізувати її сутність через порівняльний аналіз думок вчених, положення нормативно-правових актів та систематизацію отриманих результатів. Стаття присвячена розгляду теоретичних концепцій державної регуляторної політики, сутності та принципів формування, а також їх реалізації. Автором розглянуто підходи вітчизняних науковців до пояснення сутності державної регуляторної політики, а також проаналізовано сфери застосування цієї дефініції. Окрім тлумачення сутності регуляторної політики, наголошено на важливості дотримання базових принципів, які визначено у нормативно-правових актах України. Автором виокремлено різноманітні підходи до формулювання базових принципів державної регуляторної політики. Представлено порівняльний аналіз принципів, що визначені Законом України, і принципів розвинених країн та міжнародних організацій. Автор запропонував власне бачення раціональної сукупності принципів, що забезпечить високу ефективність регуляторних процесів (принципи доступності, простоти, доконечності, результативності (економічної ефективності), справедливості, гнучкості, прозорості та простоти регуляторного акта). У висновках наголошено на результатах дослідження та виокремлено напрями покращення державної регуляторної політики.

Ключові слова: *держава, регуляторна політика, детермінанти, принципи, вплив, нормативно-правове забезпечення, господарська діяльність.*

Постановка проблеми. Сучасне економічне життя держав характеризується боротьбою з кризами, що виникають, та поглибленням нестабільності світової економічної системи. Державна регуляторна політика за умови її ефективності є запорукою здатності держави реагувати на зміни в зовнішньому середовищі та підвищення результативності процесів управління економікою. Без сумніву, регуляторна політика на рівні держави потребує достатнього наукового обґрунтування, оскільки саме теоретичний базис формує підґрунтя для ефективної практичної реалізації. Досліджуючи особливості регуляторної політики та її вплив на розвиток господарської сфери національної економіки, необхідно проаналізувати її сутність через порівняльний аналіз думок вчених, положення нормативно-правових актів та систематизацію отриманих результатів. Не менш важливим є вивчення принципів державної регуляторної політики, дотримання яких безпосередньо впливає на ефективність регуляторних процесів загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна регуляторна політика завжди була актуальним питанням через свою важливість та вплив на всі соціально-економічні сфери, а тому наразі існує безліч наукових праць та доробків із цієї тематики. Серед розглянутих робіт варто виділити дослідження Л.Ю. Вдовиченко, Д.М. Душейко, О.А. Колеснікова, Г.М. Колесніка, І.В. Колупаєвої, Н.М. Лисогор, Г.М. Разумової, Н.В. Шибаєвої, І.Ф. Ясіновської та багатьох інших. Ана-

© Возна Ю. І., 2021

ліз напрацювань вітчизняних вчених дозволив виокремити такі напрями досліджень: сутність державної регуляторної політики, складники політики, базові принципи, механізми регуляторної політики, оцінка ефективності політики на сучасному етапі тощо. Зокрема, в наукових розвідках І.В. Колупаєвої увагу акцентують на тому, що використання податкових важелів має стати основним інструментом державного регулювання економіки, який спрямований на стимулювання легальної господарської діяльності суб'єктів господарювання та детінізацію бізнесу. Науковець проаналізувала принципи регуляторної політики, визначені у законодавстві, а також інші основоположні принципи [6]. Також І.В. Колупаєва обґрунтувала та доповнила принципи регуляторної політики з урахуванням сучасних тенденцій розвитку економіки, зокрема принципом наукової обґрунтованості і принципом компетентності [7]. Н.В. Шибаєва дійшла висновку, що «у вузькому розумінні регуляторна політика розглядається не загалом, а диференційовано, як сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені повноваження. Ці повноваження здійснюються за допомогою відповідних методів, які впливають на суб'єктів господарювання, при цьому методи впливу підлягають удосконаленню для стимулювання розвитку економічної діяльності. Вузьке розуміння збігається з правовим змістом державної регуляторної політики, визначеним у нормативно-правових актах» [12]. Г.В. Разумова удосконалила класифікацію регуляторної політики, яка доповнена такими ознаками: за об'єктом впливу, за цільовою спрямованістю, за масштабом охоплення, за прогресивністю, за характером та змістовністю, що дозволяє забезпечити повніше розкриття обраного напряму дослідження, чітко визначити відповідні їм методи та інструменти регуляторної політики [10]. К.С. Вацьковські та Н.Л. Гавкалова у своїй праці наголошують, що «під час формування парадигми соціального й економічного зростання, яка ґрунтується на сталому економічному розвитку, ключові фактори (інструменти, засоби) набувають більшого значення у державному регулюванні економічного життя. Важелі регулювання мають бути спрямовані на захист та підтримку національної економіки, яка трансформується. Слід також звернути увагу на нові нормативи економіки» [15]. Незважаючи на значну кількість праць, відкритими залишаються питання теоретичного обґрунтування сутності та принципів державної регуляторної політики, що і становить науковий інтерес.

Метою статті є розгляд теоретичних концепцій державної регуляторної політики, сутності та принципів формування, а також їхньої реалізації.

Виклад основного матеріалу. Дослідження державної регуляторної політики варто розпочати з розгляду думок вчених з приводу дефініції «державна регуляторна політика» та сфери її застосування (табл. 1).

Аналізуючи наведені підходи до трактування державної регуляторної політики, можна дійти висновку, що хоч підходи і містять схожі складники та в дечому збігаються, проте науковці тлумачать їх із різних точок зору. Зокрема, пояснюючи державну регуляторну політику через:

– нормативно-правову призму;

– вплив способу підготовки проєктів нормативно-правових актів на якість та ефективність регуляторних актів;

– специфіку застосування регуляторної політики в різноманітних галузях (зовнішній торгівлі, сфері торгівлі сільськогосподарською продукцією, митній сфері, сфері малого підприємництва на регіональному рівні, в напрямі стримування нелегального підприємництва, сфері енергозбереження, господарській діяльності загалом).

Цікавим є підхід Г.В. Разумової до класифікації регуляторної політики. Науковець розподілила регуляторну політику за такими класифікаційними ознаками [10, с. 125]:

1. За об'єктом впливу: у сфері цін на нафтопродукти; у сфері регулювання продукції виробничо-технічного призначення; у сфері регулювання видобутку; у сфері регулювання торгівлі сільськогосподарською продукцією; у митній сфері; у сфері господарської діяльності; у сфері малого підприємництва.

2. За цільовою спрямованістю: промислова; інформаційна; ринкова; соціальна; енергетична; інноваційна; екологічна; інвестиційна; аграрна.

3. За масштабом охоплення: системна (за галузями національної економіки, за сферами національної економіки); локальна (регіональна, місцева).

4. За прогресивністю: відстала; посередня; зразкова.

5. За характером: інертна; прогресивна.

6. За змістовністю: коригувальна; захисна; трансформаційна.

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «регуляторна політика»

Джерело	Тлумачення
Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3]	Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.
Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [14]	Регуляторна політика – це будь-який інструмент, за допомогою якого уряди, їх допоміжні органи та наднаціональні органи (такі, як ЄС або СОТ) встановлюють вимоги до громадян та бізнесу, що мають юридичну силу. Таким чином, термін може охоплювати широкий спектр інструментів: первинні закони і вторинні нормативні акти для імплементації первинних законів, підпорядковані правила, адміністративні формальності та рішення, які вводять у дію нормативні акти вищого рівня (наприклад, про видачу дозволів), і стандарти.
І.В. Колупаєва [6, с. 102]	Державна регуляторна політика – це напрям державної політики, що передбачає синтез правового й економічного регулювання відносин між суб'єктами підприємницької діяльності, а також адміністративних та економічних відносин між регуляторними органами й іншими органами влади і суб'єктами підприємництва, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання і використання податкових важелів як основного інструмента державного регулювання, який спрямований на стимулювання легальної господарської діяльності суб'єктів господарювання та детінізацію бізнесу.
І.Ф. Ясіновська [13, с. 313]	Державна регуляторна політика – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських й адміністративних відносин між регуляторними або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.
Г.М. Колісник [5, с. 90]	Регуляторна політика – це запровадження за допомогою нормативних актів, що належать до компетенції уповноваженого органу нагляду, правових норм, правил й умов здійснення та впорядкування діяльності у підприємницькій сфері. За допомогою правил, рішень, положень, рекомендацій, що ним видаються, здійснюється регулювальний вплив на правовідносини у підприємництві.
О.А. Колесніков [4, с. 35]	Регуляторна політика в сфері господарської діяльності – це базовий елемент забезпечення правового господарського порядку та один із основних напрямів економічної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Аналізуючи вищенаведені твердження, державну регуляторну політику у широкому значенні варто тлумачити як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин між регуляторними або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання. Погоджуємося з науковцями щодо необхідності розширення домінант, залежно від сфери застосування регуляторної політики: за об'єктом впливу, за цільовою спрямованістю, за масштабом охоплення (рівнем розробки та

реалізації), за прогресивністю, за характером, за змістовністю.

Н.В. Шибаєва справедливо зазначає, що «аналізу впливу регуляторної політики на економічну діяльність передує процес формування та реалізації регуляторної політики. У процесі формування регуляторної політики важливе місце посідають принципи» [12, с. 116]. Принцип (лат. principium – основа) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або принаймні бажане. Це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів. Під час характеристики різноманітних систем принципи відображають ті складники, що відповідають за ефективне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [12, с. 116].

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено такі принципи державної регуляторної політики [3]:

– доцільність – обґрунтування необхідності державного регулювання господарських відносин із метою вирішення проблеми;

– адекватність – відповідність форм і рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

– збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

– передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, її відповідність цілям державної політики, а також планам із підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання робити планування своєї діяльності;

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

Одним із основоположних принципів, який набув неабиякого впливу в період економічних трансформацій та адміністративної реформи, є принцип прозорості та врахування громадської думки. Значення цього принципу підтверджується тим, що Україна рухається в напрямі європейської інтеграції, до того ж, в європейських країнах концепція «належного врядування» («goodgovernance») вже досить розвинена та набуває все більшої популярності, активно розвивається інформаційне суспільство. Саме тому цьому принципу та його дотриманню державні органи влади приділяють багато уваги. Зокрема, мова йде про оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від громадськості та інших неурядових організацій.

Метою такого оприлюднення є практична реалізація одного з ключових принципів державної регуляторної політики, а саме принципу прозорості та врахування громадської думки, який передбачає [9]:

– відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності;

– обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними й юридичними особами, їх об'єднаннями;

– обов'язковість і своєчасність доведення ухвалених регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

В Указі Президента України «Про концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» зазначено, що ефективне державне регулювання має базуватися на принципах доконечності, ефективності, справедливості, послідовності, прозорості та простоти регуляторного акта [11]. На рис. 1 наведено приклади принципів регуляторної політики у різних країнах, ЄС та країнах-учасницях ОЕСР.

Порівняльний аналіз наведених принципів дає змогу зробити декілька базових висновків:

– більшість принципів, що містяться у нормативно-правових актах України, узгоджується з принципами, яких дотримуються інші розвинені країни світу та міжнародні організації;

Рис. 1. Порівняльний аналіз принципів державної регуляторної політики на прикладі обраних країн і міжнародних організацій

Джерело: складено автором на основі [12, с. 117]

– деякі з принципів не узгоджуються. Так, принципи гнучкості та швидкості не співвідносяться з принципом передбачуваності, оскільки передбачуваність означає систематичну підготовку та прогнозування розвитку державної політики. Натомість гнучкість і швидкість передбачає швидке реагування на економічні потрясіння, зміну державної політики тощо.

Окрім цього, вважаємо, що значна кількість принципів не свідчить про їхню ефективність. На наш погляд, раціональними принципами державної регуляторної політики з вищенаведених є такі: принцип доступності, простоти, доконечності, результативності (економічної ефективності), справедливості, гнучкості, прозорості та простоти регуляторного акта. Вважаємо, що принцип послідовності варто замінити на принцип гнучкості, оскільки потрібно реагувати на постійну зміну соціально-економічного середовища та мінливість світової економіки.

Декларовані принципи є обов'язковими для дотримання. Саме тому з метою забезпечення дотримання регуляторними органами принципів державної регуляторної політики спеціально уповноваженим органом провадиться експертиза регуляторних актів на їх відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Підставами для проведення експертизи є [8]:

– відповідне звернення фізичних або юридичних осіб, їх об'єднань, а також консультативно-дорадчих органів, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання;

– аналіз спеціально уповноваженим органом звітів про відстеження результативності регуляторних актів.

У результаті проведеної експертизи спеціально уповноважений орган приймає рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики, яке може стосуватися регуляторного акта загалом або окремих його положень. Регуляторний орган повинен або виконати таке рішення у двомісячний термін з дня його прийняття, або оскаржити до урядового комітету.

Висновки і пропозиції. Регуляторна політика як один із напрямів державного регулювання економіки має неабияке значення в ефективності управління національним господарством. Державну регуляторну політику в широкому значенні варто тлумачити як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин між регуляторними або

іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання. До базових принципів державної регуляторної політики належать принципи: доступності, простоти, доконечності, результативності (економічної ефективності), справедливості, гнучкості, прозорості та простоти регуляторного акта. Насамкінець зазначимо, що економіці держави для досягнення достатнього рівня економічного зростання необхідно посилити регуляторне управління. Для цього необхідно: здійснювати інституційне керівництво та нагляд для забезпечення пріоритетів реформ і надання ранніх попереджень політикам щодо регуляторних питань, які необхідно вирішити; оцінювати вплив на основі фактичних даних для підтримки послідовності політики; приділяти більше уваги думці громадськості, якій слід бути частиною процесу; акцентувати увагу на консультаціях, спілкуванні, співпраці на всіх рівнях управління, зокрема і на міжнародному; переглянути роль регулювальних органів та баланс між приватною і державною відповідальністю за регулювання; переглянути та вдосконалити інструменти для оцінки ефективності регуляторної політики.

Список використаної літератури:

1. Вдовиченко Л.Ю. Регуляторна діяльність як складник системи управління національним господарством. *Економіка: реалії часу.* 2015. № 2 (18). С. 54–60.
2. Душейко Д.М. Еволюція, предмет та роль регуляторної політики у розвитку малого та середнього бізнесу. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2015. Вип. 13. Ч. 4. С. 108–111.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text (дата звернення: 14.09.2021).
4. Колесніков О.А. Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави в сфері господарювання : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2016. 200 с.
5. Колісник Г.М. Сутність державного регулювання в політиці сприяння управлінню витратами підприємництва. *Економіка та суспільство*. 2016. Вип. 4. С. 88–92.
6. Колупаєва І.В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99–107.
7. Колупаєва І.В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. *Ефективна економіка.* 2016. № 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325 (дата звернення: 14.09.2021).
8. Лисогор Н.М. Здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики / Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2804 (дата звернення: 14.09.2021).
9. Офіційний сайт Державної регуляторної служби України. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy (дата звернення: 14.09.2021).
10. Разумова Г.В. Регуляторна політика: сутність та класифікація. *Науковий погляд: економіка та управління.* 2019. № 3 (65). С. 123–132.
11. Про концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності : Указ Президента України від 3 вересня 2007 р. № 816/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2007#Text (дата звернення: 14.09.2021).
12. Шибаєва Н.В. Визначення та принципи регуляторної політики. *Економічний аналіз :* зб. наук. праць / за ред. В.А. Дерія (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр ТНЕУ «Економічна думка», 2014. Т. 18. № 1. С. 114–119.
13. Ясіновська І.Ф. Державна регуляторна політика в сфері підприємництва та її вплив на діяльність суб'єктів господарювання. *Інноваційна економіка.* 2012. № 5 (31). С. 312–315.
14. Regulation policy and the road to sustainable growth / OECD report. URL: https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf (Last accessed: 17.03.2021).
15. Wackowski K.C., Gavkalova N.L. The paradigm of the state regulatory policy. *Economics of development.* 2016. № 2 (78). P. 40–44.

Vozna Yu. I. Definitive determinants of state regulatory policyformation: essence and principles

The article is devoted to the consideration of theoretical concepts of the state regulatory policy, the essence and principles of formation and their implementation. State regulatory policy, provided it is effective, is a guarantee of the state's ability to respond to changes in the external environment and increase the effectiveness of economic management processes. The author considers the approaches of domestic scientists to explain the essence of state regulatory policy, as well as analyzes the scope of this definition. The author concluded that although the approaches contain similar components and correlate, but scientists interpret from different points of view. In particular, explain-

ing the state regulatory policy through: regulatory prism; the impact of the method, preparation of draft regulations on the quality and effectiveness of regulatory acts; the specifics of the application of regulatory policy in various industries (foreign trade, trade in agricultural products, customs, small business at the regional level, in the direction of curbing illegal business, energy saving, economic activity in general). According to the author, the state regulatory policy in a broad sense should be interpreted as a direction of state policy aimed at improving the legal regulation of economic and administrative relations between regulatory or other public authorities and economic entities. In addition to the interpretation of the essence of regulatory policy, the importance of compliance with the basic principles set out in the regulations of Ukraine was emphasized. The author considers various approaches to defining the basic principles of state regulatory policy. A comparative analysis of the principles defined by the Law of Ukraine with the principles of developed countries and international organizations is presented. The author proposes his own vision of a rational set of principles that will ensure high efficiency of regulatory processes (the principle of accessibility, simplicity, finality, efficiency (economic efficiency), fairness, flexibility, transparency and simplicity of the regulatory act). The conclusions emphasize the results of the study and identify areas for improvement of state regulatory policy.

Key words: *state, regulatory policy, determinants, principles, influence, normative-legal provision, economic activity.*

УДК 338.48
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.4

С. П. Кожушко
доктор педагогічних наук, професор,
професор кафедри міжнародного туризму, готельно-ресторанного бізнесу
та іншомовної підготовки
Університету імені Альфреда Нобеля

Р. М. Ключник
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри глобальної економіки
Університету імені Альфреда Нобеля

ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ КРАЇНИ ЯК СКЛАДНИК УСПІШНОЇ ТУРИСТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто особливості формування іміджу країни в контексті створення успішної туристичної політики. Наведено низку дефініцій іміджу та підходів до його інтерпретації. Приділено увагу рівням формування іміджу країни, особливо стереотипам, які на нього впливають.

Досліджено основні складники сучасного туристичного іміджу країни. Природно-географічні фактори включають моря, річки, водоспади, гори, пустелі тощо. До культурно-історичних чинників належать музеї, пам'ятники, досягнення науки та техніки, місця історичних подій, залишки стародавніх поселень тощо. Соціально-політичні фактори – це політичний режим, рівень свободи преси, обмеження для громадян та іноземців, наявність чи відсутність політичної опозиції. Соціально-економічні фактори включають структуру зайнятості населення, рівномірність розподілу доходів, злочинність, індекс розвитку людини, освіченість місцевого населення, зокрема володіння мовами. Надзвичайно важливими для іміджу є норми цивільного, адміністративного та кримінального права в країні.

Підкреслено, що формування іміджу країни передбачає використання як традиційних, так і нових атракцій. Доведено, що політичні й воєнні фактори часто перешкоджають ознайомленню з історією та культурою. Продемонстровано, що тоталітарні та фундаменталістські режими шкодять культурній спадщині. На прикладах Нідерландів та Великої Британії розкрито роль монархії у створенні привабливого туристичного іміджу.

У статті автори намагались умовно виокремити дві парадигми туристичної політики сучасних країн: «відкритості» та «закритості». Вони полягають у максимально необмеженому або, відповідно, частково чи повністю обмеженому доступі до певних об'єктів, міст, регіонів або країни загалом. Це пов'язано з питаннями безпеки, політики, релігії, екології тощо. Розглянуто окремі спроби підвищення ефективності туристичної політики в Україні.

Підкреслено, що в умовах пандемії державна політика у сфері туризму має враховувати як необхідність збереження безперервних туристичних потоків, так і вимоги санітарної безпеки.

Ключові слова: *імідж країни, складники туристичного іміджу, туристична політика, державне управління, безпека.*

Постановка проблеми. Туристична сфера активно розвивається на всіх континентах. Глобалізація та транспарентність кордонів, що зростає, уможливили подорожі на далекі відстані за мінімальний час. При цьому ринок туристичних послуг, як і будь-який інший ринок, не є безмежним. Попит на туристичні послуги залежить від багатьох факторів, зокрема від того, як сприймають ту чи іншу країну потенційні туристи, чи вважають вони її безпечною, цікавою, комфортною та вартою уваги. Отже, стає актуальною проблема іміджу країни та його конструювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню іміджу країни на міжнародній арені

© Кожушко С. П., Ключик Р. М., 2021

приділяють увагу Й. Лі, Н. Маулана та інші автори, які досліджують основні аспекти створення привабливого образу країни переважно в економічному вимірі. Зазначена проблематика ґрунтовно розглянута у працях О. Чечель, Н. Кабанової та інших українських учених. К. Набока вивчає державне регулювання розвитку сфери туризму в Україні. Н. Леоненко приділяє особливу увагу конструктивному потенціалу державного управління в контексті створення туристичного іміджу країни. Ми спробуємо розвинути цей напрям, сконцентрувавшись на складниках іміджу та прикладах із досвіду різних країн.

Головною **метою статті** є дослідження особливостей формування іміджу країни як складника успішної туристичної політики в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У світі налічується понад 200 країн і територій, які можуть відвідувати туристи. При цьому рівень їх привабливості є неоднаковим, відповідно, це позначається на відвідуваності країн та рівні доходів від туризму. На це впливають різні чинники: як матеріальні (інфраструктура, територія, густота населення, наявність туристичних атракцій), так і нематеріальні (імідж країни, безпека, соціокультурні фактори тощо).

Імідж є однією з найбільш абстрактних і водночас найбільш важливих категорій сприйняття суб'єктів політики, зокрема держав. Його визначають як актуальний образ, що формується впродовж досить тривалого періоду на основі умовно статичних характеристик: географічного положення, кліматичних особливостей, етнічного та релігійного складу населення тощо [3, с. 226].

Й. Лі та інші автори тлумачать імідж країни як споживацьке уявлення про репутацію, стереотипи та продукцію з певної країни. Імідж держави може інтерпретуватися як загальна привабливість країни, зокрема продуктів і громадян, здатність держави виробляти продукт, що є глобально конкурентоздатним [11].

Продовжуючи цю тезу, М. Маулана та Х. Індріастуті зазначають: «Коли продукція виробляється в розвинених державах, вона сприймається краще, тому що країни з добрим іміджем розглядаються як такі, що здатні виробити продукцію з використанням складних технологій, котра має привабливий вигляд та під час виготовлення якої дотримуються екологічні вимоги» [12, с. 2283].

Імідж держави ґрунтується на трьох рівнях свідомості суспільства: міфологічному, стереотипному та предметному. Найбільш важливим, на думку О. Чечель, у формуванні іміджу є стереотипний рівень. Однак при цьому необхідно враховувати роль і значення двох інших рівнів, що забезпечують баланс структури іміджу, що формується, його взаємозв'язок з очікуваннями громадськості та реальним станом справ у країні [7, с. 85].

Досліджуючи основні складники туристичного іміджу, можна виокремити:

Природно-географічні фактори. Сюди належать географічне положення країни, наявність морів, річок, озер, пустель, лісів тощо. Так, Ніагарський водоспад (США та Канада), пустеля Сахара (Північна Африка), Великий Бар'єрний риф (Тихий океан), озеро Байкал (Росія), гора Кіліманджаро (Танзанія) цікавлять туристів саме через свою природну привабливість та незначне людське втручання в їх сучасний вигляд.

Культурно-історичні фактори. До них відносяться музеї, пам'ятники, досягнення науки та техніки, місця історичних подій, залишки стародавніх поселень тощо. Велике значення для розвитку туризму мають Лувр (Франція), Емпайр-стейт-білдінг (США), пам'ятник Битві народів (Німеччина) тощо.

Соціально-політичні фактори. Вони включають політичний режим, рівень свободи преси, обмеження для громадян та іноземців, наявність чи відсутність політичної опозиції, її правовий статус. Так, у деяких країнах Східної Європи заборонено демонструвати комуністичну символіку, в Білорусі затримання можливе навіть через демонстрацію комбінації червоного і білого кольорів, що нагадує прапор білоруської опозиції. В низці країн діють обмеження через політичні кризи та конфлікти.

Соціально-економічні фактори. До них належать структура зайнятості населення, рівномірність розподілу доходів, злочинність, індекс розвитку людини, освіченість місцевого населення, зокрема володіння мовами. Так, країни на кшталт Гаїті, Афганістану, Зімбабве, Південного Судану є надзвичайно бідними, переважна частина жителів неписьменні, велику загрозу становлять злочинні угруповання, що є небезпечним для туристів. Порівняння туристичної привабливості Гаїті та Домініканської Республіки, що розташовані на одному острові, може бути яскравою ілюстрацією цього.

Правові фактори. Надзвичайно важливими є норми цивільного, адміністративного

та кримінального права у країні. Адже незнання правових норм не звільняє від відповідальності. А норми права у низці країн досить суворі. Так, у деяких країнах Перської затоки законодавство засноване на нормах шаріату, тож це необхідно враховувати. У Північній Кореї більшість об'єктів заборонено фотографувати та знімати на відео.

Формування іміджу країни передбачає використання як традиційних, так і нових атракцій. Традиційні визначні місця – це переважно визнані курорти, пам'ятки історії та культури. Так, острів Крит (Греція), Канарські острови (Іспанія), Мальдівські острови, Домініканська Республіка – це популярні курорти, які не потребують додаткової реклами. Більше того, відпочинок, наприклад, на Мальдівах став у вітчизняному дискурсі символом заможності.

Серед історико-культурних місць «традиційного» типу можна відзначити пам'ятки часів античності, наприклад, Колізей в Італії чи Парфенон у Греції. На території України найвідоміша антична пам'ятка – руїни Херсонесу неподалік Севастополя.

На жаль, не всі пам'ятки давніх епох доступні для широкого загалу туристів. Політичні та воєнні фактори часто перешкоджають ознайомленню з історією та культурою. Наприклад, руїни давнього міста Пальміра знаходяться в Сирії, де понад десятиліття триває громадянська війна. У 2015 та 2017 рр. місто захоплювали бойовики «Ісламської держави», які завдали значної шкоди руїнам давнього міста. У 2001 р. бойовики руху «Талібан», які фактично керували Афганістаном, цілеспрямовано, використовуючи вибухівку, зруйнували Баміанські статуї Будди, які були розташовані в цій країні. Численні туристичні атракції були зруйновані через війни та діяльність тоталітарних режимів (особливо релігійні споруди).

При цьому варто відзначити, що деякі країни пропонують туристам відвідувати пам'ятки, збудовані, власне, її етносом. Всесвітньо відомі символи Франції, як-от Лувр, Версаль, Ейфелева вежа, Собор Паризької Богоматері тощо, були збудовані французами; Рейхстаг у Берліні, Цвінгер у Дрездені та Кельнський собор – німцями; Вавельський замок та Королівський палац у Варшаві – поляками. При цьому туристичні пам'ятки деяких інших країн належать до попередніх цивілізацій та не мають прямого стосунку до держав, на території яких знаходяться, що не заважає цим державам використовувати такі об'єкти у своїй туристичній політиці. Наприклад, єгипетські піраміди були збудовані за часів фараонів, а сучасні єгиптяни, серед яких переважають етнічні араби, не мають прямого стосунку до цих будівель. Копти, які вважаються нащадками давніх єгиптян, становлять меншість в етнічній структурі сучасного Єгипту. Аналогічно руїни давнього Карфагена, розташовані на території Тунісу, – це залишки фінікійської, а не сучасної арабської цивілізації. Деяким країнам вдається гармонійно поєднувати стародавню та новітню культури, створюючи таким чином привабливий туристичний імідж. Так, у Мексиці є площа Трьох культур, яка символізує доколумбову, іспанську та сучасну мексиканську культури [4, с. 105].

Складником іміджу країни може бути форма правління, політична ідеологія або режим, що панує чи панував у політичній сфері держави. Так, у колишніх соціалістичних країнах поширені так звані «музеї комунізму» або «музеї диктатури». Цікавим прикладом є Угорщина, де на просп. Андраші в Будапешті розташований «Будинок терору», присвячений жертвам двох режимів: праворадикального пронацистського режиму М. Хорті і комуністичного прорадянського. Водночас сучасні соціалістичні режими часто перетворюють деякі особливості своєї політичної реальності на елемент туристичного іміджу. Так, у КНДР виробляються нагрудні значки кількох видів, деякі з них можуть придбати іноземці. У 2018 р. стало відомо, що навіть значки з зображеннями лідерів країни тепер можна придбати, переказавши на благодійність суму, еквівалентну 100 доларам або євро. Південнокорейський ресурс «NK News» зазначає, що КНДР намагається розвивати туризм і фандрайзинг, наскільки це можливо за умов закритості країни та зовнішніх санкцій. Так, щоб стати членом благодійного фонду Кім Ір Сена та Кім Чен Іра, потрібно зробити внесок у розмірі 700 євро для фізичних осіб та 20 тис. євро – для організацій [8]. Втім, дані про реальні доходи від цих пожертвувань, вочевидь, не публікуються.

Певну роль у створенні іміджу держави відіграє монархія (у тих країнах, де вона збереглася). Так, згідно з даними туристичної організації «Visit Britain», завдяки королівській сім'ї британський бюджет отримує близько 500 млн фунтів щорічно. За даними на 2012 р. Тауер, Віндзорський замок та Букінгемський палац є найбільш відвідуваними місцями, пов'язаними з британською монархією. Найбільше туристів прибуває з Росії, Малайзії та Бразилії [1].

Важливою є роль монархії і в Нідерландах. Із кінця XIX ст. там відзначається державне свято – День народження монарха (вперше святкування відбулося 31 серпня 1885 р. на честь тоді ще принцеси Вільгельміни). Дата цього свята змінювалася, зараз воно припадає на 27 квітня (тоді народився король Віллем-Александр). У цей день влаштовуються масові гуляння, концерти й ярмарки [10], а вулична торгівля, готельно-ресторанний бізнес та інші галузі економіки мають значні прибутки. У 2018 р. Амстердам цього дня відвідали близько 300 тис. туристів [9].

Говорячи про політику держави щодо туристичного іміджу країни чи об'єкта, можемо умовно виокремити дві парадигми: «відкритості» та «закритості». Вони полягають у максимально необмеженому або, відповідно, частково чи повністю обмеженому доступі до певних об'єктів, міст, регіонів чи країни загалом.

Так, з метою активізації туризму деякі країни запроваджують безвізовий режим для громадян тих чи інших країн. Парадигма «відкритості» передбачає скасування візового режиму або перетворення його на формальність (видача візи в аеропорту після прибуття). Так часто роблять туристичні країни на кшталт Туреччини чи Єгипту. Країни ж «закритої» парадигми часто висувають суворі вимоги до перетину кордону: США, Японія, Туркменістан, КНДР.

Окремі елементи прояву парадигми «закритості» можна побачити в режимі доступу до тих чи інших об'єктів. Так, у 2019 р. влада Австралії закрила для відвідувачів гору Аєрс-Рок (Улуру), священну для австралійських аборигенів. Туристи завдавали шкоду гірським породам, тому було вирішено дозволити їм спостерігати за об'єктом на відстані. У складі Греції є Автономна чернеча держава Святої Гори, що включає гору Афон та околиці, де розташовані 20 православних монастирів. Ця територія закрита для туристів, допускаються лише паломники-християни чоловічої статі, які отримують діамонітіріон – документ, аналогічний візі. Подібний статус «держави в державі» на горі Афон зберігається з певними модифікаціями з VII ст. У Саудівській Аравії в'їзд у Мекку дозволений лише для мусульман. Таким чином, держави свідомо відмовляються від можливостей отримувати додаткові прибутки заради захисту почуттів вірян та для збереження екологічної рівноваги.

В умовах пандемії COVID-19 відкритість та закритість полягає й у тому, які документи необхідні для відвідування країни, які обмеження накладаються на потенційних туристів. Так, Нова Зеландія й Австралія повністю закрилися для туристів. Європейські країни періодично змінюють умови прийняття іноземців (вимагають сертифікати про вакцинацію, результати тестів тощо). А деякі країни запровадили найбільш сприятливі умови для туристів, намагаючись збільшити конкурентоздатність в умовах пандемії. Так, однією з країн із найслабшими ковід-обмеженнями в 2020 р. була Танзанія.

Державна політика щодо туризму, яка нами умовно зведена до цих парадигм, звісно, має певні проміжні варіанти, оскільки між повною відкритістю та повною закритістю є безліч «середньозважених» кейсів, до яких належить і туристична політика України з її поміркованими обмеженнями. В будь-якому разі держава, проводячи туристичну політику, вимушена поєднувати цінності безпеки (військової, цивільної, епідеміологічної) з цінностями економічними (отримання прибутку). Результатом цих протиріч та компромісів і є всі наявні зразки туристичної політики.

Повертаючись до туристичних дестинацій як складників туристичного іміджу країни, можемо узагальнити їх за критерієм мети появи створення:

1. Природні пам'ятки (водоспади, гори, озера, каньйони, ліси тощо), про них йшлося вище.

2. Об'єкти, спеціально створені людиною як туристичні. До них належать зоопарки, аквапарки, музеї, парки атракціонів тощо. Вони мають яскраво виражену орієнтацію на споживача, відповідну інфраструктуру, навчений персонал.

3. Об'єкти, створені людиною з іншою метою, але перетворені на туристичні. Наприклад, Чорнобильська зона відчуження спочатку була встановлена для захисту населення від радіаційного впливу, але останніми роками вона відкрита для туристів. У Дніпрі туристам пропонують відвідати сучасний завод «Інтерпайп». В Єгипті туристам доступна Асуанська гребля – найбільша електростанція країни, збудована за участю радянських, зокрема українських, інженерів. Польське місто Величка відоме своїми соляними шахтами, які вже давно відкриті для туристів.

Коли країна є привабливою для туристів, вона не потребує державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях, з огляду на принципи ринкової самоорганізації. Н.А. Леоненко наводить приклад втілення такої моделі у США, де в 1997 р. була ліквідована державна структура, що відповідала за туризм. Серед причин такого

рішення – необхідність скорочення витрат федерального бюджету, наявність міцних позицій США на міжнародному ринку туризму, привабливість країни для закордонних туристів і впевненість у цій привабливості, існування сильних приватних компаній в індустрії туризму, які самостійно здатні втілювати потужні рекламні акції в інтересах всього національного ринку туризму [5, с. 95].

Для підвищення інтересу зарубіжних туристів до України необхідно організувати представництва з просування українського туристичного продукту. До їх компетенції може входити робота з засобами масової інформації інших країн для активізації рекламної діяльності щодо туристичного потенціалу держави; залучення іноземного капіталу в сферу туризму; проведення виставок і заходів із розвитку туризму в Україні; реалізація в зарубіжних країнах робіт із формування туристичного іміджу країни [6, с. 163]. У липні 2021 р. Міністерством закордонних справ України, Міністерством культури та інформаційної політики України, Державним агентством розвитку туризму та креативною школою «Projector» було презентовано Комунікаційну стратегію просування України як популярного напряму для іноземних туристів. Цей документ містить практичні кроки, формати, канали і методи, які за допомогою засобів комунікації і публічної дипломатії дадуть змогу сформувати сталий туристичний імідж України та системно залучати іноземних туристів [2].

Висновки і пропозиції. Отже, необхідною умовою розвитку туризму в країні є створення відповідного її іміджу. Він здебільшого базується на стереотипному сприйнятті людиною тих чи інших об'єктів. Якщо країна асоціюється з певним набором кліше, то це і є базисом її іміджу. Країна має бути безпечною, привабливою, несхожою на інші, щоб туди їхала значна кількість туристів. Для цього створюються туристичні атракції (парки розваг, зоопарки, музеї), а також проводиться робота з перетворення нетуристичних місць на туристичні (заводи, електростанції).

На туристичний імідж країни впливає політичний складник, зокрема форма правління. На прикладі Великої Британії та Нідерландів можна переконатись у важливості монархії як риси, що приваблює туристів. Якщо ж говорити про державну політику, то вона може і не сприяти напливу туристів. Зокрема, держава йде назустріч релігійним громадам, які вимагають обмеження доступу іноземців до певних об'єктів. Крім того, в умовах пандемії державна політика у сфері туризму має враховувати як необхідність збереження безперервних туристичних потоків, так і вимоги санітарної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Британская монархия: бремя или повод для гордости? *BBC*. URL: https://www.bbc.com/russian/uk/2012/06/120517_queen_finance_future.
2. В України з'явилася стратегія популяризування туристичного бренду. *Укрінформ.* URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/3283957-v-ukraini-zavilasa-strategia-popularizuvanna-turisticnogo-brendu.html.
3. Кабанова О. Імідж країни та її регіонів у системі національної економіки. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 13–1. С. 225–231.
4. Ключник Р. Культурно-історичний туризм: потенціал та його реалізація. *Сучасний стан та перспективи розвитку туристичної галузі* : тези доповідей III Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, м. Дніпро, 26 березня 2020 р. Дніпро : Вид-во Університету імені Альфреда Нобеля, 2020. С. 104–106.
5. Леоненко Н. Дослідження моделей державного регулювання у сфері туризму. *Публічне управління й адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 11. С. 91–97.
6. Набока К. Державне регулювання розвитку сфери туризму в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4 (68). С. 159–165.
7. Чечель О. Формування іміджу держави на міжнародній арені. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 10. С. 82–86.
8. DPRK loyalty badges now easier to obtain for foreigners, but come with a price. *NK News.* URL: https://www.nknews.org/2018/05/dprk-loyalty-badges-now-easier-to-obtain-for-foreigners-but-come-with-a-price/.
9. How busy is it in Amsterdam on King's Day? Het Centraal Bureau voor de Statistiek. URL: https://www.cbs.nl/en-gb/over-ons/innovation/project/how-busy-is-it-in-amsterdam-on-king-s-day-.
10. King's Day. Holland.com. URL: https://www.holland.com/global/tourism/information/general/the-royal-family/kings-day.htm.
11. Lee Y.K., Charles A.R. Moderating Effect of Country Familiarity and Country Image on Product Purchase Intention in South Africa. *Journal of International Trade & Commerce.* 2016. № 12 (4). P. 237–256.
12. Maulana M.I., Indriastuti H. Achieving of Country Image, Perceived Quality, and Brand Familiarity on Purchase Intention of Samsung Smartphone in Indonesia. *International Journal of Management Excellence.* 2020. Vol. 16. No. 1. P. 2281–2288.

Kozhushko S. P., Kliuchnyk R. M. Country's image formation as a component of successful tourism policy

The article considers the peculiarities of the country's image formation in the context of creating a successful tourism policy. A number of definitions of image and approaches to its interpretation have been given. Attention is paid to the levels of the formation of country's image, especially the stereotypes that affect it.

The main components of modern tourist image of a country have been studied. Natural and geographical factors of image making include seas, rivers, waterfalls, mountains, deserts and more. Cultural and historical factors include museums, monuments, advances in science and technology, as well as historical sites, remnants of ancient settlements, etc. Social and political factors include the political regime, the level of freedom of the press, restrictions for citizens and foreigners, the presence or absence of political opposition. Socio-economic factors include the structure of employment, equal or inequal distribution of income, crime, human development index, education of the people, including language skills. The norms of civil, administrative and criminal law in a certain country are extremely important for its image.

It is emphasized that the formation of country's image is influenced by both traditional and new attractions. It has been proven that political and military factors often prevent tourists from getting acquainted with history and culture of the country. We have mentioned that totalitarian and fundamentalist regimes often cause damage to cultural heritage. The role of the monarchy in creating an attractive tourist image has been demonstrated using the examples of the Netherlands and Great Britain.

The authors tried to distinguish two paradigms of tourism policy of modern countries: "opened" and "closed" scenarios. They mean either unlimited or restricted access to certain destinations and facilities, cities, regions or the entire country. The scenarios under investigation are determined by the problems of security, politics, religion, the environment, etc. Some attempts to increase the efficiency of tourism policy in Ukraine are considered.

It is emphasized that the state policy in the field of tourism under the pandemic conditions should take into account both the need to maintain continuous tourist flows and the requirements of sanitary safety.

Key words: *country image, components of tourism image, tourism policy, state governance, security.*

УДК 351.72.078.3:336.1](477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.5

В. М. Король
аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЗВИТОК ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ

В Україні відбувається оновлення нормативно-правового, організаційно-інформаційного та методологічного забезпечення всієї сукупності складників внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та заходів щодо їхньої гармонізації.

Особливої актуальності набуває вирішення цієї проблеми стосовно централізованого державного внутрішнього аудиту, який наразі проводиться Державною аудиторською службою України з метою оцінки ефективності і результативності рішень виконавчої гілки влади. Це передбачає уточнення специфіки об'єктів та визначення перспектив розвитку системи нормативно-правового регулювання провадження відповідної діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях

Враховуючи вищенаведене, нами досліджено розвиток централізованого внутрішнього аудиту в Україні. Окрім того, визначено ступінь аналізу обраної тематики статті вітчизняними науковцями. Розкрито передумови формування централізованого аудиту на теренах нашої держави, а також проаналізовано законодавчі і нормативні акти у зазначеній сфері.

Завершальним етапом проведення дослідження є вивчення сучасного стану використання централізованого внутрішнього аудиту, а також з'ясування причин ситуації, що склалася.

Досліджено стан реалізації в Україні централізованого внутрішнього аудиту як аудиту адміністративної діяльності, функціонування якого зосереджується на питаннях, що мають ознаки проблем або відхилень в процесі досягнення запланованих цілей, на виявленні причин неефективної діяльності в державному секторі економіки.

Запропоновані конкретні заходи спрямовані на вдосконалення централізованого внутрішнього аудиту щодо діяльності органів державного та комунального секторів, бюджетних установ, державних підприємств, вивчення доцільності їх створення та припинення, ефективності процесів управління та досягнення мети їхньої діяльності.

Ключові слова: *фінансовий контроль, аудит, державний аудитор, об'єкт аудиту, держава, бюджетні кошти, концепція, методичні рекомендації.*

Постановка проблеми. Сучасний етап процесу розбудови системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) в Україні пов'язаний із суттєвим оновленням нормативно-правового, організаційно-інформаційного та методологічного забезпечення всієї сукупності її інтегральних складників – внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та заходів щодо їхньої гармонізації. Особливої актуальності набуває вирішення цієї проблеми стосовно централізованого державного внутрішнього аудиту, який наразі проводиться Державною аудиторською службою України з метою оцінки ефективності та результативності рішень виконавчої гілки влади. Це передбачає уточнення специфіки об'єктів і визначення перспектив розвитку системи нормативно-правового регулювання провадження відповідної діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка проблемних питань реформування і тенденції розвитку системи ДВФК в Україні представлені в наукових працях і публікаціях таких вітчизняних дослідників, як М.В. Бариніна [1], І.І. Нікіфорова [2], І.Б. Стефанюк [3], І.Ю. Чумакова [1], та інших.

У розробках згаданих авторів досить детально розглядаються питання удосконалення нормативно-правових засад розвитку державного внутрішнього аудиту загалом, формування сучасного методологічного та інформаційно-

© Король В. М., 2021

аналітичного супроводу аудиторських перевірок. Водночас проблема конкретизації засобів виконання цих завдань, як правило, залишається поза увагою дослідників. Отже, невирішеними є питання визначення особливостей становлення системи об'єктів централізованого внутрішнього аудиту, впливу цього процесу на узгодженість і результативність рішень, які приймаються уповноваженими суб'єктами владно-управлінської діяльності, а також формування на цій основі адаптаційних механізмів розвитку ДВФК в Україні з урахуванням сучасних державотворчих тенденцій. Це створює суттєві інституційні бар'єри у розвитку цього різновиду аудиту й обмежує можливості використання його потенціалу для модернізації вітчизняної системи публічного управління.

Так, М.В. Бариніна та І.Ю. Чумакова за результатами проведеного аналізу функції внутрішнього аудиту в органах державного та комунального секторів економіки, оцінивши прогрес реформ, окреслили основні проблеми, які перешкоджають ефективному розвитку функції внутрішнього аудиту, зокрема відсутність системного нормативно-правового регулювання й належного кадрового забезпечення [1, с. 99].

Зазначену проблематику попередньо відстежували й інші дослідники. Зокрема, І.І. Нікіфорова дослідила особливості аудиту ефективності використання бюджетних коштів, державних ресурсів та історію його запровадження в Україні [2, с. 12].

І.Б. Стефанюк упорядкував класифікацію державного фінансового контролю за видами, що має важливе значення для визначення повноважень його суб'єктів і попередження зайвого дублювання в їхній діяльності [3, с. 45].

Наявність проблем і неузгодженостей, що виникають внаслідок інституціональних розривів у зв'язку з непослідовністю реформ та/або їх нерівномірним проведенням у різних компонентах системи управління державними фінансами, потребує запровадження найкращих світових принципів і практик ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах, враховуючи розвиток державного управління в Україні.

З огляду на це **метою статті** є уточнення пріоритетних напрямів розвитку централізованого внутрішнього аудиту в Україні на основі з'ясування правової, організаційної і функціональної специфіки об'єктів та обґрунтування шляхів подальшого удосконалення системи нормативно-правового регулювання порядку проведення відповідної державно-управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Основні засади реформування і розвитку системи ДВФК в Україні та, зокрема, внутрішнього аудиту як одного з її трьох складників уперше були визначені в 2005 р. Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [4]. Попри застосування актуальної понятійної бази цього процесу, яка ґрунтується на вимогах ЄС до управління державними фінансами, Концепція не встановлює чіткого розмежування понять «централізований» та «децентралізований» внутрішній аудит, а лише передбачає, що централізований внутрішній аудит може проводитись органами державної контрольно-ревізійної служби. Відповідно, децентралізований внутрішній аудит уповноважений проводити самостійний підрозділ, який безпосередньо підпорядкований керівництву органу державного чи комунального сектора, але є функціонально незалежним від нього.

На законодавчому рівні повноваження проводити централізований внутрішній аудит у формі державного фінансового аудиту були остаточно закріплені за органами державної контрольно-ревізійної служби у 2006 р. через внесення відповідних змін до Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні», Господарського кодексу України та Закону України «Про аудиторську діяльність» [5; 6; 7]. Законодавчі зміни фактично перетворили органи державної контрольно-ревізійної служби на єдиний системний суб'єкт проведення централізованого внутрішнього аудиту, тобто внутрішнього – стосовно уряду й органів виконавчої влади, в системі яких вони функціонували, та централізованого – стосовно підконтрольних установ, у структурах яких почали створюватися штатні підрозділи децентралізованого внутрішнього аудиту.

Незважаючи на наступну реорганізацію Головного контрольно-ревізійного управління спочатку в Державну фінансову інспекцію, а згодом – у Державну аудиторську службу, позитивним результатом розвитку централізованого внутрішнього аудиту в Україні слід вважати розширення його об'єктно-функціональної площини через удосконалення нормативно-правової та методологічної бази діяльності органу, уповноваженого в централізованому режимі від імені уряду контролювати використання публіч-

них ресурсів на всіх етапах ухвалення владно-управлінських рішень.

Так, до 2008 р. відповідними постановами Кабінету Міністрів України та низкою розпорядчих документів методологічного характеру були успішно втілені різновиди державного фінансового аудиту: бюджетні програми [8; 9], місцеві бюджети [10; 11], діяльність суб'єктів господарювання державного сектора економіки [12; 13]. Однак практичне застосування цих правових актів у контексті контролю за ефективністю і результативністю використання всіх видів публічних ресурсів в якості об'єктів централізованого внутрішнього аудиту виявилось обмеженим. Йдеться насамперед про формування і використання коштів фондів державного пенсійного та соціального страхування, державних кредитних ресурсів; виконання комплексних державних, регіональних, місцевих програм та інвестиційних проєктів, які передбачають низку різнопланових заходів, їхніх виконавців та джерела фінансування; стан збереження та використання державного і комунального майна, інших активів держави і територіальних громад; ефективність реалізації окремих владно-управлінських рішень із залученням публічних ресурсів.

Варто зазначити, що з метою розширення об'єктно-функціональної зони державного фінансового аудиту й розв'язання за допомогою нормативно-правових засобів проблем регулювання всіх аспектів діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби у сфері централізованого внутрішнього аудиту, для підвищення рівня її прозорості та ефективності Головне контрольно-ревізійне управління України ще у 2009 р. виступило ініціатором розробки проєкту нового порядку проведення державного фінансового аудиту, спрямованого на впровадження дієвих інструментів та контрольних процедур всебічної оцінки ефективності і результативності використання публічних (бюджетних) коштів та інших активів держави, територіальних громад, юридичних осіб публічного права [14; 15; 16]. Зазначений проєкт передбачав доповнення переліку об'єктів державного фінансового аудиту (бюджетних програм, місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів господарювання державного сектора економіки) такими новими складниками, як:

– адміністративна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, органів управління державними фондами, державним і комунальним майном, іншими активами держави та територіальної громади на предмет відповідності цілям, функціям і пріоритетам державної політики;

– національні, державні, регіональні, місцеві програми та проєкти соціально-економічного розвитку, зокрема за участю міжнародних фінансових організацій, та/або з залученням позик під гарантію Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування в контексті досягнення їхніх цілей, виконання завдань, оптимальності розподілу та ефективності використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, виділених на їх виконання, обґрунтування доцільності їхньої подальшої реалізації або припинення;

– формування і виконання бюджетів державних фондів (пенсійного та загальнообов'язкового державного соціального страхування, інших державних, регіональних, місцевих фондів, створених, відповідно до законодавства, з самостійними органами управління), діяльність їхніх органів управління;

– збереження, ефективність використання та відчуження державного і комунального майна, інших активів держави й територіальної громади;

– ефективність і результативність окремих управлінських рішень міністерств, інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права.

Положення зазначеного документа в разі його прийняття потребували також узгодження з нормами чинного на той час спеціального законодавства у сфері державного фінансового контролю. Йдеться, зокрема, про відповідні зміни до Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні», п. 3 ч. 1 ст. 8 якого обмежував склад об'єктів державного фінансового аудиту виключно державними (бюджетними) програмами, діяльністю суб'єктів господарювання, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у період, який перевіряється) державне чи комунальне майно, а також діяльністю бюджетних установ [5]. Остання при цьому не розглядається у зазначеній статті як об'єкт централізованого внутрішнього аудиту, адже Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1777, впродовж усього

періоду чинності не мав практичного застосування і був скасований у 2015 р. [17; 18].

Однак навіть після внесення у 2012 р. необхідних змін до Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [16] і реорганізації органів державної контрольно-ревізійної служби у Державну фінансову інспекцію України перелік об'єктів централізованого внутрішнього аудиту не переглядався аж до 2018 р. Інакше кажучи, оцінювання ефективності й результативності використання публічних коштів та інших публічних активів, спрямованих на досягнення цілей і завдань національних, державних, регіональних, місцевих програм та інвестиційних проєктів, формування і виконання бюджетів державних фондів, забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права, а також реалізацію їх окремих управлінських рішень, здійснювалося з застосуванням формату одного з трьох різновидів державного фінансового аудиту – бюджетних програм, місцевих бюджетів або діяльності суб'єктів господарювання державного сектора економіки.

Необхідні документи нормативно-правового характеру були розроблені вже Державною аудиторською службою України на виконання положень Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. [20]. Зокрема, зазначена концепція актуалізує проблему недосконалості та недостатності правового і методологічного забезпечення проведення органами Державної аудиторської служби України державного фінансового аудиту та передбачає імплементацію нових його видів і форм (аудиту фінансової звітності, ІТ-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проєктів, аудиту державних (регіональних) цільових програм). Упродовж 2018–2019 рр. урядовими постановами затверджено низку нових порядків проведення окремих різновидів державного фінансового аудиту, що дало змогу доповнити системний складник його об'єктів державними (регіональними) програмами; інвестиційними проєктами; коштами Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; інформаційними технологіями, створеними за публічні кошти (табл. 1).

Змістовний аналіз порядків проведення контрольних заходів, перелічених у табл. 1, свідчить про ідентичність правових норм, які регулюють організаційно-методологічні механізми державного фінансового аудиту, незалежно від особливостей його об'єктів. Так, кожен із видів державного фінансового аудиту поділяється на такі етапи:

1) планування та організація аудиту (попереднє вивчення об'єкта аудиту, розробка плану, складання та затвердження програми аудиту);

2) проведення аудиторських процедур, формування й оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій;

3) звітування за результатами аудиту через оформлення та узгодження проєкту аудиторського звіту, підписання протоколу узгодження, формування та підписання аудиторського звіту;

4) проведення моніторингу виконання пропозицій та рекомендацій і результатів їх впровадження.

Зазначені нормативно-правові акти практично не відрізняються особливостями регулювання інших організаційних аспектів проведення державного фінансового аудиту. Зокрема, всі проаналізовані порядки містять однаковий склад термінологічної частини щодо визначення понять «державний аудитор», «аудиторські процедури», «об'єкт аудиту», «учасник аудиту». Певні відмінності можна відзначити лише в Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 р. № 252 [21], який, окрім перелічених термінів, подає визначення таких понять, як: «збір інформації», «керівник аудиту», «аудиторські докази», «гіпотези аудиту». Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 517 [22], додатково надає визначення поняттю «середовище інформаційних технологій». Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1147 [23], містить термін «збір інформації». Аналогічно основна частина завдань всіх видів державного фінансового аудиту, який здій-

Таблиця 1

Чинна система об'єктів та нормативно-правового регулювання порядку проведення державного фінансового аудиту (централізованого внутрішнього аудиту) в Україні

№ з/п	Різновид державного фінансового аудиту	Нормативно-правове регулювання порядку проведення	Об'єкт державного фінансового аудиту (централізованого внутрішнього аудиту)
1.	Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм	Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 743)	Бюджетна програма (бюджетні кошти)
2.	Державний фінансовий аудит місцевих бюджетів	Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 698 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 578)	Місцевий бюджет (бюджетні кошти)
3.	Державний фінансовий аудит діяльності суб'єктів господарювання	Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361 (втратила чинність); Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2019 р. № 252	Діяльність суб'єктів господарювання державного сектора економіки
4.	Державний фінансовий аудит державних (регіональних) цільових програм	Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 692	Державна (регіональна) цільова програма
5.	Державний фінансовий аудит інвестиційних проєктів	Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 740	Інвестиційний проєкт
6.	Державний фінансовий аудит Пенсійного фонду, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1147	Пенсійний фонд, фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування
7.	Державний фінансовий аудит використання інформаційних технологій	Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 517	Розпорядник бюджетних коштів та/або державний цільовий фонд, та/або фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, та/або суб'єкт господарювання державної чи комунальної власності

Джерело: складено автором на основі [5–19]

снюють наразі органи Державної аудиторської служби, зводиться до оцінки досягнення цілей за показниками ефективності, економності та результативності, дотримання вимог законодавства, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, стану внутрішнього контролю та розробки пропозицій і рекомендацій за результатами аудиту.

Практично відсутні відмінності в регулюванні порядку: 1) визначення складу аудиторської групи (державні аудитори та залучені фахівці у відповідній сфері, спеціалісти); 2) розробки та затвердження програми державного фінансового аудиту і способів її вручення для ознайомлення; 3) продовження терміну проведення державного фінансового аудиту; 4) дій державних аудиторів у разі їх недопущення до проведення державного фінансового аудиту чи збору інформації, наявності інших обставин, які цьому перешкоджають; 5) збору інформації та документування результатів збору інформації; 6) залучення на договірних засадах сторонніх вузькопрофільних фахівців (з інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій) для проведення окремих контрольних процедур (контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт; контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво; контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції тощо); 7) забезпечення державних аудиторів робочим місцем та створення умов для проведення державного фінансового аудиту; 8) документального оформлення результатів державного фінансового аудиту, формування проєкту аудиторського звіту, попереднього обговорення та узгодження результатів аудиту, підписання аудиторського звіту; 9) проведення моніторингу стану врахування і виконання пропозицій та рекомендацій, відображених у звіті,

й результатів їх впровадження; 10) оприлюднення результатів державного фінансового аудиту.

Таким чином, на фоні поступового розв'язання концептуальних завдань диференціації об'єктів централізованого внутрішнього аудиту спостерігається недосконалість нормативно-правового забезпечення їх практичного застосування через надмірну зарегульованість організаційних механізмів із одночасним браком належного методологічного підґрунтя. До того ж, чинні порядки проведення всіх видів державного фінансового аудиту вимагають розробки і затвердження окремих методик (стандартів), якими передбачається деталізувати і конкретизувати підходи, механізми, методи організації, планування, проведення, документування інформації державними аудиторами та використовувати результати державного фінансового аудиту, залежно від об'єкта (табл. 2).

Однак наразі на виконання вимог порядків, зазначених у табл. 1, немає жодного нормативно-правового документа, який би визначав особливості методологічного забезпечення проведення різновидів державного фінансового

Таблиця 2

Нормативно-правове регулювання порядку державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій в Україні

№ з/п	Характеристика державного фінансового аудиту	Складники, необхідні для застосування на практиці	Примітка
1.	Різновид державного фінансового аудиту	Державний фінансовий аудит використання інформаційних технологій	Спрямований на проведення перевірки (дослідження) та аналізу (оцінки) законності й ефективності використання публічних коштів та інших активів розпорядниками бюджетних коштів, державними цільовими фондами, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності для впровадження та використання інформаційних технологій, досягнення визначених цілей і завдань під час управління середовищем інформаційних технологій об'єкта аудиту
2.	Нормативно-правове регулювання порядку проведення	Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 517	Визначено механізм проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами (далі – органи Держаудитслужби) державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій
3.	Об'єкт державного фінансового аудиту (централізованого внутрішнього аудиту)	Розпорядник бюджетних коштів та/або державний цільовий фонд, та/або фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, та/або суб'єкт господарювання державної чи комунальної власності	
4.	Наявність окремих методик (стандартів), якими передбачається деталізувати і конкретизувати підходи, механізми, методи організації, планування, проведення, документування інформації	Відсутні	Необхідні для забезпечення єдиних методологічних підходів під час вивчення питання до результативності та ефективності використання (впровадження) інформаційних технологій (систем, процесів, ресурсів), організації керівництва і управління ними, стану виконання заходів контролю, спрямованих на забезпечення надійності інформаційних технологій (систем, процесів), зокрема щодо конфіденційності, цілісності, доступності (безперервності), ідентифікації загроз, запобігання та управління ризиками

Джерело: власна розробка автора

аудиту, а Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм (далі – аудит ефективності), затверджені Наказом ГоловКРУ України від 15 грудня 2005 р. № 444 [24], та Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені Наказом ГоловКРУ України від 13 березня 2007 р. № 50 (зі змінами) [25], потребували скасування як такі, що втратили актуальність, та в подальшому на підставі Наказу Державної аудиторської служби України від 25 лютого 2021 р. № 60 «Про втрату чинності наказів ГоловКРУ України» [26] були скасовані.

Висновки і перспективи. Результати проведеного дослідження дозволяють дійти висновку, що, попри наявність значної кількості урядових постанов, згідно з якими затверджені порядки проведення окремих видів державного фінансового аудиту, всі вони встановлюють практично однакові загальні вимоги до організації проведення контрольних заходів, незалежно від об'єкта аудиторського дослідження, як-от: бюджетна програма, місцевий бюджет, діяльність суб'єктів господарювання державного сектора економіки, державна (регіональна) цільова програма, інвестиційний проєкт, Пенсійний фонд, фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, інформаційні технології.

З огляду на вищевикладене вбачаємо за доцільне удосконалити нормативно-правову базу проведення централізованого внутрішнього аудиту у форматі державного фінансового аудиту через скорочення кількості окремих постанов і розробку єдиного порядку, який би встановлював уніфіковані організаційні підходи і механізми проведення державного фінансового аудиту. Для визначення методологічної специфіки проведення останнього, залежно від об'єкта аудиту, необхідна активізація нормотворчої роботи Державної аудиторської служби із розробки та затвердження відповідних методик. Згідно з вимогами чинних порядків, проаналізованих у цій статті, за допомогою методик необхідно врегулювати особливості проведення того чи іншого виду державного фінансового аудиту, зокрема застосування методів і процедур аудиту, критерії та індикатори оцінювання об'єкта аудиту на кожному етапі проведення державними аудиторами контрольного заходу, інші специфічні підходи та механізми.

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок, на нашу думку, є аналіз специфічного об'єкта централізованого внутрішнього аудиту – адміністративної діяльності суб'єктів публічного управління. Подібні дослідження практикуються за кордоном з 60-х рр. минулого століття, проте у вітчизняній фаховій літературі ця проблематика й досі залишається маловивченою.

Головною метою здійснення централізованого внутрішнього аудиту є не стільки оцінка ефективності використання коштів, скільки оцінка діяльності органів державного та комунального секторів, бюджетних установ, державних підприємств, доцільності їх створення і припинення, процесів управління й досягнення мети діяльності таких установ. На відміну від фінансового аудиту, предметом якого є фінансові кошти, державний внутрішній аудит як аудит адміністративної діяльності зосереджується на питаннях, що мають ознаки проблем або недосягнення запланованих цілей. Виявлення причин неефективної діяльності в державному секторі економіки допомагає суб'єктам державного сектора правильно визначати пріоритети, а тому потребує наукового обґрунтування необхідності його запровадження в практику роботи органу, уповноваженого на виконання функцій централізованого внутрішнього аудиту.

Список використаної літератури:

1. Бариніна М.В. Функція внутрішнього аудиту в органах державного та комунального секторів економіки: оцінка прогресу реформ / за ред. М.В. Бариніної, І.Ю. Чумакової. *Фінанси України.* 2018. № 12. С. 85–106.
2. Нікіфорова І.І. Особливості аудиту ефективності використання ресурсів та історія його запровадження в Україні. *Фінансовий контроль*. 2014. № 7. С. 11–14.
3. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 4. С. 42–51.
4. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80.
5. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20120413.
6. Господарський кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15.
7. Про аудиторську діяльність. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12.

8. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF.
9. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджені Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 15 грудня 2005 р. № 444.
10. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 698. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-2007-%D0%BF.
11. Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 13 березня 2007 р. № 50.
12. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/361-2006-%D0%BF.
13. Методика проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання, затверджена Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 4 серпня 2008 р. № 300. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1037-08.
14. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України Міністерству економіки України від 31 грудня 2009 р. № 17-14/205.
15. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України Міністерству фінансів України від 31 грудня 2009 р. № 17-15/204.
16. Лист Головного контрольно-ревізійного управління України Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 31 грудня 2009 р. № 17-14/203.
17. Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності бюджетних установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1777. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2004-%D0%BF.
18. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2015-%D0%BF.
19. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.
20. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80.
21. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 р. № 252. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2019-%D0%BF#Text.
22. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 517. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2019-%D0%BF#Text.
23. Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1147. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2018-%D0%BF#Text.
24. Методичні рекомендації щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджені Наказом ГоловКРУ України від 15 грудня 2005 р. № 444. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0444501-05#Text.
25. Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені Наказом ГоловКРУ України від 13 березня 2007 р. № 50. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0050501-07#Text.
26. Про втрату чинності наказів ГоловКРУ України : Наказ Державної аудиторської служби України від 25 лютого 2021 р. № 60. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060889-21#Text.

Korol V. M. Development of centralized internal audit in Ukraine

Ukraine is updating the regulatory, organizational, informational and methodological support of the whole range of internal control and internal audit components and measures for their harmonization.

Of particular relevance is the solution of this problem is the centralized state internal audit, which is currently conducted by the State Audit Service of Ukraine to assess the effectiveness and efficiency of decisions of the executive branch of government.

This involves clarifying the specifics of the objects and determining the prospects for the development of the system of normative-legal regulation of the relevant activities at the regional and local levels.

In view of the above, we have conducted a research on the development of centralized internal audit in Ukraine. In addition, the scientific article determines the degree of research of the chosen subject of the research by domestic scientists. The prerequisites for formation of centralized audit on the territory of our state were defined, and also legislative and normative acts in the mentioned sphere were analyzed.

The final stage of the study is to analyze the current state of the use of centralized internal audit, as well as to identify the reasons for the current situation.

The state of realization in Ukraine of centralized internal audit as an audit of administrative activity, the activity of which is focused on the issues that have signs of problems or deviations in achieving the planned objectives, identifying the causes of ineffective activity in the public sector of the economy is investigated.

Proposed specific measures aimed at improving the centralized internal audit on the activities of second-hand and municipal sector bodies, budget institutions, state-owned enterprises, the study of the feasibility of their creation and termination, the effectiveness of management processes and achieving the purpose of their activities.

Key words: *financial control, audit, state auditor, audit object, state, budgetary funds, concept, methodological recommendations.*

УДК 352:004(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.6

К. В. Мельник
аспірант кафедри регіональної політики
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів в Україні. Підкреслено, що формування інформаційного суспільства та цифровізації переважно залежить від темпів запровадження інформаційних технологій як в Україні загалом, так і на рівні старостинських округів.

Обґрунтовано, що створення передумов для соціально-економічного та інноваційного розвитку, задоволення інформаційних потреб громадян на рівні старостинських округів не може відбуватися окремо від впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Визначено, що до складу інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів входять інформаційні системи, мережі, ресурси та інформаційні технології, що формують умови для забезпечення потреб і реалізації прав громадян та суспільства. Розвинена інформаційно-комунікаційна інфраструктура є одним із найважливіших чинників розвитку держави, за її допомогою провадиться впорядкована взаємодія між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, що виникає на основі поєднання інформації в єдиний інформаційний простір. Доведено, що створення ефективного інформаційного простору передбачає активне використання інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж інформаційного обміну, широкомасштабну комп'ютеризацію процесів обробки інформації в усіх сферах діяльності, що дуже важливо для розвитку старостинських округів в Україні.

Окреслено проблеми інформаційно-комунікаційного забезпечення старостинських округів в Україні та визначено його основні напрями. Серед основних завдань, виконання яких сприятиме якісному інформаційно-комунікаційному забезпеченню старостинських округів, можна виділити: 1) прискорення процесу розробки та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління; 2) підвищення якості електронних послуг; 3) поліпшення організаційної спроможності старостинських округів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій.

У статті наведено, що інформаційно-комунікаційне забезпечення розвитку старостинських округів в Україні в умовах цифровізації безпосередньо залежить від нормативно-правового, ресурсно-інфраструктурного та програмно-технологічного забезпечення управлінських процесів.

Ключові слова: *інформаційно-комунікаційні технології, цифровізація, цифровий простір, інформаційно-комунікаційне забезпечення, старостинські округи в Україні.*

Постановка проблеми. Наразі світова економіка вступає в новий етап цифрового розвитку, що характеризується активною трансформацією інститутів і механізмів державного управління. Розвинені країни світу приділяють значну увагу гармонійному розвитку цифрової економіки й інформаційного суспільства, а також економіці знань. Саме тому в сучасних умовах зрозумілою стає необхідність системних перетворень і дій влади, спрямованих на розвиток цифровізації.

Впровадження цифрових технологій у сферу державного управління полягає в істотному підвищенні його якості для забезпечення економічного зростання держави. При цьому під якістю управління розуміється досягнення цілей у встановлені терміни з мінімальними витратами суспільних ресурсів на основі поєднання ефективності та демократичності, що забезпечує відповідність державних інститутів ключовим цінностям державного управління.

Як в Україні загалом, так і на рівні старостинських округів створення цифрового простору порушує перетворення системи управління та підходів до вирішення актуальних завдань

© Мельник К. В., 2021

розвитку через активне використання інформаційно-комунікаційних технологій. Особливого значення цифровий розвиток набув в умовах пандемії COVID-19, оскільки робота органів державної влади й органів місцевого самоврядування на різні терміни була переведена у дистанційний режим. Карантинні обмеження довели необхідність розвитку інформаційно-комунікаційних технологій по всій території України, зокрема у старостинських округах, а також важливість доступу територіальних громад до інформаційних цифрових технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування інформаційно-комунікаційного забезпечення у сфері публічного управління, його важливості в прийнятті управлінських рішень та впровадженню в систему державного управління технологій електронного урядування присвячено праці таких вітчизняних учених, як: К. Белякова, В. Ємельянова, Р. Калюжний, І. Клименко, С. Кулицький, Я. Михайлюк, П. Мельник, Н. Плахотнюк, О. Славкова, В. Цимбалюк, та інших. Питання інформатизації у сфері регіонального управління отримують лише фрагментарне дослідження, майже відсутні наукові розвідки в аспекті інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів в Україні, що за сучасних умов є важливою та актуальною проблемою.

Метою статті є обґрунтування теоретичних положень і розробка практичних рекомендацій щодо формування та реалізації ефективного інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державною Стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 рр., що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [5], передбачається, зокрема, забезпечення всіх соціальних закладів широкосмуговим інтернетом швидкістю від 100 Мбіт/с та облаштування для відвідувачів і персоналу відкритих Wi-Fi зон. Автор переконаний, що такі дії сприятимуть досягненню цілей, визначених у Стратегії, та забезпечать можливість надання адміністративних послуг в онлайн-режимі. Таким чином, у сфері електронного врядування варто організувати:

1) доступ кожному члену, який належить до відповідної територіальної громади, до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування за допомогою використання мережі інтернет;

2) доступ до всіх адміністративних, комунальних, соціальних послуг;

3) просту та швидку взаємодію з органами місцевого самоврядування через використання мережі інтернет (зокрема, подавати і відстежувати перебіг розгляду звернень, ініціатив, петицій).

Крім того, створення передумов для соціально-економічного й інноваційного розвитку, задоволення інформаційних потреб громадян та органів місцевої влади не може відбуватися окремо від впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. До складу інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів, на наш погляд, входять інформаційні системи, мережі, ресурси та інформаційні технології, що формують умови забезпечення потреб і реалізації прав громадян та суспільства.

Цифровізація старостинських округів містить високий потенціал для покращення якості життя на місцях, є необхідним механізмом зворотного зв’язку та засобом залучення населення до вирішення питань місцевого значення [1, с. 77]. Безперечно, використання нових електронних платформ і цифрових технологій у старостинських округах створює передумови для трансформації функцій старост і команд, що працюють над розвитком старостинських округів, розвитку інституційних форм, які дозволяють забезпечувати ефективнішу взаємодію між органами управління та мешканцями громад.

З метою вирішення наявних проблем та попередження майбутніх у зазначеному напрямі публічної політики необхідно розробити та впровадити місцеві програми цифровізації старостинських округів. Однак успішна реалізація таких програм можлива лише за умови ефективного соціально-економічного розвитку, що «ґрунтується на фундаментальному розумінні ролі, завдань і функцій держави, приватного бізнесу та суспільства» [11, с. 5]. У зв’язку з цим концепція цифрової трансформації старостинських округів в Україні потребує опрацювання та розробки ключових положень.

На нинішньому етапі розвитку суспільства ми можемо оцінити можливості інноваційних технологій та стверджувати, що в подальшому без активного застосування новітніх досягнень інформаційних технологій ефективно здійснювати управління державою та її економікою буде неможливо. Тому розвиток інформаційного простору в Україні та впровадження інформа-

ційно-комунікаційного забезпечення в усі сфери суспільного життя, зокрема в діяльність старостинських округів, є пріоритетним вектором державної політики. Електронне урядування – це форма взаємодії органів державної влади з суспільством, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій із метою підвищення ефективності такої взаємодії [6].

Як зазначають І. Макарова, Ю. Пігарєв та Л. Сметаніна, публічне управління як на державному, так і на регіональному рівнях має певні проблеми, що гальмують впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у його процеси. На думку дослідників, цифровізація пришвидшить оптимізацію діяльності органів виконавчої влади, покращить процеси цифрової трансформації та дасть змогу перейти до системи цифрового врядування [3, с. 87].

Розвитку системи надання адміністративних послуг органами влади в електронному вигляді, як зауважують деякі науковці, найкраще сприятимуть сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Тобто електронна послуга стає результатом надання адміністративних послуг із застосуванням цифрових технологій [12, с. 198].

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» зазначено, що електронна послуга – це «адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем» [7].

Пріоритетним напрямом підвищення ефективності публічної влади в сфері соціальної відповідальності із забезпеченням високих стандартів рівня життя громадян є саме цифровізація адміністративних послуг. Тому стандарти надання е-послуг повинні бути відповідним чином уніфіковані у вигляді логічно побудованої цифрової моделі, що зменшить витрати часу на взаємодію різних органів державного управління та на очікування результату такої послуги [4, с. 115]. Сьогодні цифрові технології становлять основу його реформування, а також є потенційним прикладом для держави у сфері використання переваг цифрового світу. До трансформаційних змін у державному управлінні призведе синергетичний ефект від соціальних, хмарних технологій та технологій аналізу даних, що у сукупності здатні забезпечити ефективний і ціннісний державний сектор України [2, с. 157].

Саме тому за умов становлення цифрових ринків та економік державні інститути повинні робити стратегічні інвестиції в інформаційно-комунікаційне забезпечення, щоб бути готовими до нових моделей взаємодії та обслуговування у довгостроковій перспективі. Адже за системного державного підходу цифрові технології будуть суттєво стимулювати розвиток відкритого інформаційного простору як одного з ключових факторів реалізації демократії у країні, підвищення рівня економічного зростання, а також підвищення рівня якості життя громадян в Україні.

До основних завдань, що гарантуватимуть розвиток інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів, на наш погляд, можна віднести:

1) прискорення процесу розробки і впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у сферах публічного управління, освіти, науки, охорони здоров'я, культури;

2) підвищення рівня якості надання адміністративних послуг;

3) розширення доступу громади до інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування і надання можливості безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства і громадян у процесах ухвалення управлінських рішень;

4) забезпечення інформаційної та комп'ютерної грамотності публічних службовців і громадян, зокрема через створення системи освіти, яка має бути орієнтована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій і на безперервне навчання;

5) сприяння міжнародній співпраці у сфері інформатизації, електронного урядування (е-урядування) та сфері електронної демократії (е-демократії);

6) удосконалення організаційних можливостей старостинських округів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у своїй діяльності, а також впровадження технологій е-урядування та е-демократії;

7) забезпечення розвитку можливостей територіальної громади за допомогою використання провідних інформаційно-комунікаційних технологій;

8) покращення стану інформаційної безпеки інформаційно-телекомунікаційних мереж старостинських округів;

9) поліпшення показників якості доступу до мережі інтернет через сприяння в організації широкосмугового доступу для користувачів;

10) технічне забезпечення та удосконалення наявних автоматизованих інформаційно-комунікаційних мереж, які використовуються органами державного управління громадою [10, с. 342].

Мова йде про взаємопов'язану інтегровану сукупність нормативно-правового, ресурсно-інфраструктурного і програмно-технологічного забезпечення, що ґрунтується на використанні цифрових технологій.

При цьому виокремимо основні принципи, дотримання яких у старостинському округу сприятиме його розвитку в умовах цифровізації. До них належать: електронний формат діяльності, точність та безпека даних, спрощений доступ до послуг у старостинських округах, відкритість та прозорість влади, зокрема старост і команд, що працюють над розвитком округу.

Позитивний ефект від якісного інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів, на нашу думку, полягатиме у наступному (рис. 2).

За сучасних умов основними проблемами інформаційно-комунікаційного забезпечення старостинських округів можна назвати:

1) проблеми організації інформаційного взаємозв'язку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що зумовлені певною невпорядкованістю інформаційних відносин;

2) недосконалість державних і галузевих стандартів в інформаційно-комунікаційній сфері та неузгодженість законодавчого забезпечення;

3) низькі показники якості доступу громадян до мережі інтернет, що спричинено наявними проблемами в організації інформаційно-комунікаційних систем;

4) проблеми у сфері захисту персональних даних та державних інформаційних ресурсів;

5) проблеми, що виникають під час надання відповідних послуг мешканцям населених пунктів громади;

6) проблеми, що виникають під час інформування про соціально-демографічну характеристику та рух населення в сільській місцевості, його потенціал у сфері сільського господарства, персоніфікований облік і рух земельних ділянок на території місцевої ради тощо;

7) відсутність передумов для більш об'єктивного, прозорого підходу до обліку та контролю за рухом землі в сільській місцевості під час створення в області належних умов для запровадження вільного ринку землі сільськогосподарського призначення [9, с. 55].

Отже, саме недоліки в інформаційному забезпеченні позначаються на ефективності функціонування суб'єктів і на відносинах, які виникають під час розробки та ухвалення управлінських рішень, що стосуються розвитку старостинських округів. Інформація обслуговує всі ланки і функції діяльності, охоплює всі стадії процесу регулювання діяльності старостинських округів. Тому надзвичайно важливо під час формування єдиного інформаційного простору розвитку старостинських округів в Україні, яке здійснюється внаслідок інформатизації суспільства, враховувати загальні тенденції інформатизації українського суспільства.

Висновки і пропозиції. Головною метою формування інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів є підвищення якості життя громадян, забезпечення конкурентоспроможності, сталого економічного розвитку, вдосконалення соціально-політичної сфери життя суспільства та публічного управління.

Основними заходами інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів наразі є:

– розвиток телекомунікацій, модернізація телекомунікаційної бази та доступності мобільного зв'язку;

– доступний інтернет і створення точок доступу Wi-Fi;

– навчання цифрової грамотності населення;

– розвиток елементів електронної демократії, які є ефективним інструментом взаємодії місцевої влади та населення громади (функціонування офіційного сайту старостинського округу для якісного висвітлення роботи влади);

– підключення до системи «Дія Центр» старостинських округів із метою покращення ефективності надання адміністративних послуг мешканцям;

– запровадження е-бібліотек із метою поліпшення та спрощення процедур для читачів і бібліотекарів.

Отже, активний розвиток і широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність старостинських округів – одні з важливих чинників підвищення їх соціально-економічного розвитку та ефективності управління.

Розвиток старостинських округів за умов цифровізації

Мета: забезпечення доступу громадян усіх населених пунктів старостинського округу до процесів формування інформаційного суспільства через упровадження інноваційних підходів; розвиток сфери надання публічних послуг та цифрова трансформація, що сприятиме розвитку інформаційного суспільства та економічному зростанню старостинських округів.

Нормативно-правове забезпечення

Ресурсно-інфраструктурне забезпечення

Програмно-технологічне забезпечення

Інструменти:
- електронні послуги;
- цифрові дані;
- електронні петиції;
- «відкритий бюджет»;
- цифрові архіви та реєстри.

Принципи:
- електронний формат діяльності;
- точність та безпека даних;
- спрощений доступ до послуг;
- відкритість та прозорість влади.

Завдання:
- забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного інтернету в усіх населених пунктах (насамперед сільських) та соціальних закладах;
- впровадження електронного документообігу в старостинських округах;
- забезпечення електронних послуг у громадах;
- забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування тощо;
- переведення пріоритетних публічних послуг в електронну форму (оцифрування послуг);
- підвищення рівня цифрової грамотності населення старостинського округу;
- розвиток інструментів електронної демократії.

Рис. 1. Складники розвитку старостинських округів за умов цифровізації

Джерело: складено автором

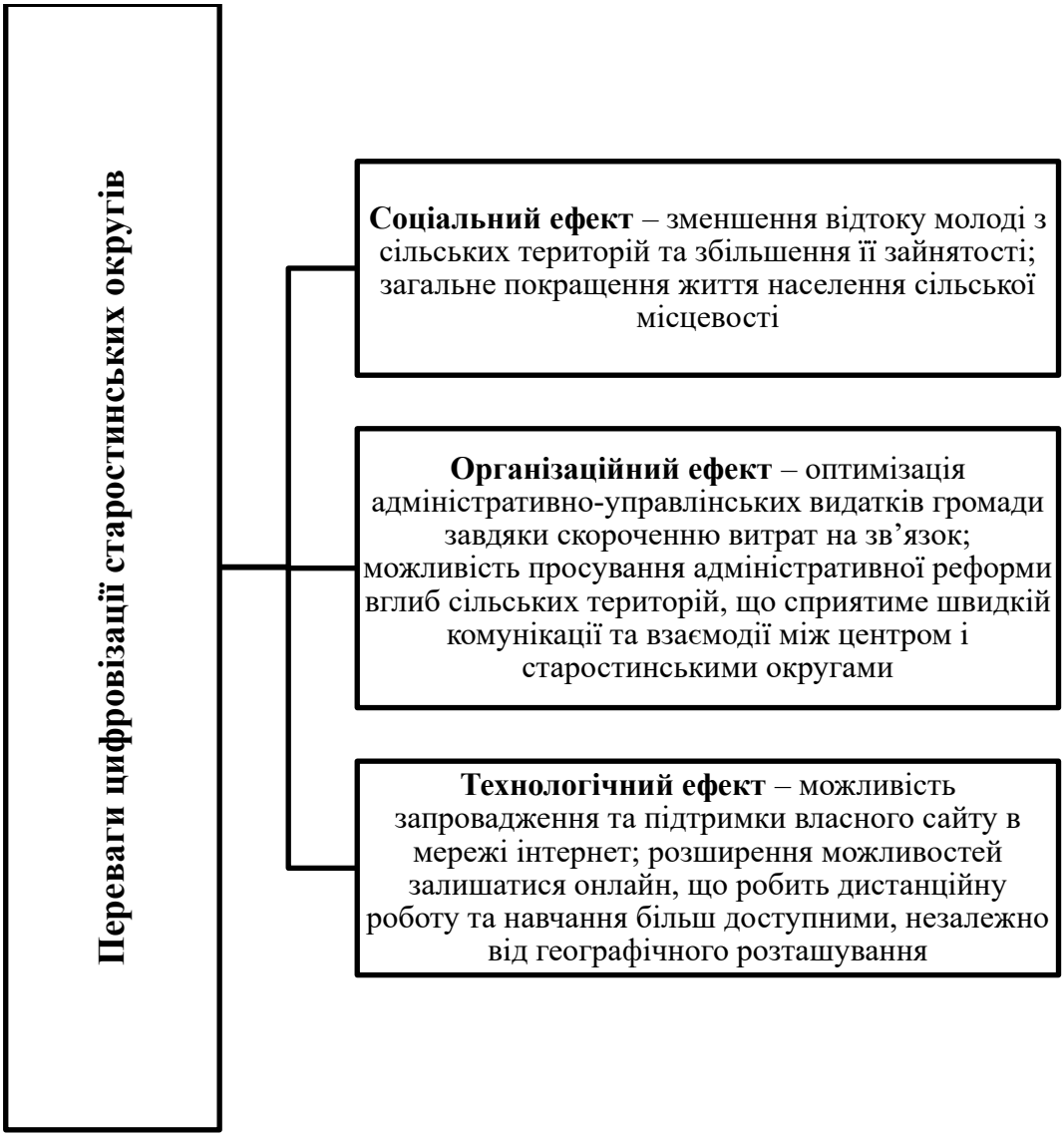

Рис. 2. Переваги інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку старостинських округів

Джерело: складено автором на основі [8, с. 137]

Список використаної літератури:

1. Буглак Ю. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. *Правовий часопис Донбасу.* 2018. № (1). С. 77–83.
2. Литвин Н. Інформаційне суспільство як головний пріоритет перспективного розвитку держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 876. С. 157–162.
3. Макарова І., Пігарєв Ю., Сметаніна Л. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях. *Актуальні проблеми державного управління.* 2021. № 83. С. 86–91.
4. Наместнік В., Павлов М. Електронне, цифрове та smart-управління: сутність та співвідношення термінів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління».* 2020. № 1 (96). С. 115–121.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text (дата звернення: 12.09.2021).
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 12.09.2021).
7. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпоряджен-

ня Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text (дата звернення: 16.09.2021).
8. Руденко Н. Вплив цифровізації сільськогосподарських підприємств на розвиток сільських територій. *Економічний часопис Волинського національного університету ім. Лесі Українки.* 2021. № 2 (26). С. 137–144.
9. Стимулювання е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних) / О. Семчик та ін. *Аспекти публічного управління.* 2019. № 7. С. 53–61.
10. 1Славкова О. Інформаційне забезпечення регулювання діяльності сільських регіонів. *Вісник Сумського НАУ. Серія «Економіка та менеджмент».* 2006. № 2. С. 340–345.
11. Славкова О. Розвиток інформаційних систем як складник механізму інтеграції економіки України в європейський економічний простір. *Регіональні перспективи.* 2002. № 6 (25). С. 5–7.
12. Спасібов Д. Інноваційні електронні сервіси надання адміністративних послуг. *Право та державне управління.* 2017. № 1 (26). С. 197–202.

Melnyk K. V. Information and communication support for the development of Starostynsky districts in Ukraine

The article considers the theoretical and methodological principles of information and communication support for the development of starostynsky districts in Ukraine. It is emphasized that the formation of the information society and digitalization depends largely on the pace of introduction of information technology in Ukraine as a whole and at the level of starostynsky districts.

It is substantiated that the creation of preconditions for socio-economic and innovative development, meeting the information needs of citizens at the level of starostynsky districts cannot occur separately from the introduction of modern information and communication technologies.

It is determined that the information and communication support for the development of starostynsky districts includes information systems, networks, resources and information technologies that form the conditions for meeting the needs and realization of the rights of citizens and society. Developed information and communication infrastructure is one of the most important factors in the development of the state, with its help there is an orderly interaction between state authorities and local governments, which arises on the basis of combining information into a single information space. It is proved that the creation of an effective information space involves the active use of information and telecommunication systems and information exchange networks, large-scale computerization of information processing in all spheres of activity, which is very important for the development of starostynsky districts in Ukraine.

The problems of information and communication support of starostynsky districts in Ukraine are outlined and the main directions of its provision are determined. Among the main tasks, the implementation of which will contribute to the quality of information and communication support of starostynsky districts are: 1) acceleration of the process of development and implementation of modern information and communication technologies in the field of public administration; 2) improving the quality of electronic services; 3) improving the organizational capacity of starostynsky districts to use information and communication technologies.

The article also states that the information and communication support for the development of starostynsky districts in Ukraine in the context of digitalization directly depends on the legal, resource-infrastructure and software-technological support of management processes.

Key words: *information and communication technologies, digitalization, digital space, information and communication support, starostynsky districts in Ukraine.*

УДК 35.08: 174
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.7

В. В. Пержун
кандидат соціологічних наук, доцент,
докторант Навчально-наукового інституту
публічного управління і державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ЗМІН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Надзвичайно актуальним і важливим для утвердження міцності Української державності є подальший результативний пошук національної моделі публічного управління, яка базувалася б на гуманно орієнтованій, такій, що опирається на демократичні принципи та застосовує ефективні методи і механізми належного врядування, управлінській культурі публічних службовців та інших представників державного управління.

Сам процес формування, становлення й утвердження демократичної управлінської культури як певної концептуальної моделі управління постає як стратегічне завдання життєвості і здатності державного управління до змін і реформ. Основою таких позитивних перетворень має стати публічний службовець, який не тільки вміє працювати, а й хоче працювати за нових обставин, готовий до змін у собі та є вагомою частиною модернізації українського суспільства, складником нового публічного менеджменту.

Сьогодні досить актуальними залишаються проблеми управління, зокрема управлінської культури та її ролі і значення у професійній управлінській роботі публічних службовців. Успішно сформована демократична управлінська культура як стратегічна ознака державної управлінської діяльності своїми дієвими можливостями, зокрема компетентністю й управлінським професіоналізмом; вмінням налагодити організаційний складник управлінської роботи; знаннями і виконанням своїх службових обов'язків; контактом і взаєморозумінням у спілкуванні з громадянами, яким надаються адміністративні послуги, створює таку модель, котра безпосередньо стосується і впливає на виконання своїх функцій публічними службовцями.

Узагальнюючи вищенаведене, варто зазначити, що концептуальна модель управлінської культури українських публічних службовців осмислюється як своєрідне управлінське теоретико-практичне завдання для науковців і практиків. Це завдання характеризує стратегічний підхід до процесів системних змін у галузі державної (публічної) політики та підготовки сучасних державних менеджерів управління. Такі управлінці на часі. Лише державницький погляд, політична воля й успішні соціально-економічні зміни призведуть до оптимізації публічного управління, в якому належне місце посяде сформована демократична управлінська культура публічного службовця.

Ключові слова: *управлінська культура, публічний службовець, модель, формування, управлінська діяльність.*

Постановка проблеми. Аналіз формування й утвердження управлінської культури публічних службовців, а також визначення її характерних ознак і певних підходів до вже наявних моделей управлінської культури, про що буде вестися мова у статті, дозволяють запропонувати певну авторську концептуальну модель управлінської культури публічних службовців у сучасній Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних науковців, які певним чином вивчали цю проблематику, варто назвати Р. Тейлора, Г. Саймона, Д. Хелда, М. Армстронга, Д. Коттера, Б. Блума, В. Нісконена та інших. Українську наукову думку тут представляють О. Петроє, А. Колодій, М. Пірен, В. Солових, Н. Обушна, Л. Пашко, О. Решота та інші. Проте якихось цілісних і завершених досліджень не вистачає. На нашу думку, запропонована стаття буде певним кроком до вирішення цієї науково-практичної проблеми.

© Пержун В. В., 2021

Мета статті – проаналізувати ознаки та характеристики управлінської культури і запропонувати авторську концептуальну модель управлінської культури публічних службовців України, яка певним чином має сприяти їхній управлінській діяльності.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з того, що ознаки й характерні особливості управлінської культури дають змогу визначити деяку управлінську модель. Назвемо таку концептуальну модель «сучасний успішний український публічний службовець», яка мусить відповідати загальним управлінським вимогам, а також мати деякі національні особливості. Згідно з нею публічний службовець повинен: володіти управлінськими і не тільки знаннями; мати схильність до пізнання нового у сфері управління, у соціальній, політичній, економічній, культурній сферах тощо; усвідомити своє «покликання» до управлінської діяльності; виробляти в собі управлінські риси відповідальності й належної поведінки; втілювати у практичну роботу передові управлінські технології та світовий досвід управління; знати і застосовувати у своїй управлінській роботі українські національні традиції й здобутки в галузі управління; бути національно свідомим громадянином держави; дотримуватися конституційних норм, володіти певними правовими знаннями; творчо і креативно підходити до вирішення нагальних питань і проблем; застосовувати у роботі методи та стилі, які відповідають сьогоднішнім управлінським ідеям, теоріям і підходам; правильно використовувати свої управлінські знання, навички, досвід і здібності у конкретній ситуації; утверджуватися в колективістських підходах до управлінської роботи, оскільки колективний розум завжди вищий за індивідуальний; мати чіткі суспільно-політичні та ідеологічні переконання; формувати і застосовувати позитивні форми культури проведення свого вільного часу і дозвілля тощо.

Тому управлінська культура розглядається як автономна модель управлінської діяльності, під якою варто розуміти певні показники, ознаки й форми, що демонструють її особливості, властивості, можливості, функції, щонайбільше – цілісної структурної системи, яка містить організаційні, кадрові, управлінські, соціокультурні, правові, політичні характеристики для досягнення поставленої мети – сформувати нову демократичну управлінську культуру сучасного українського публічного службовця. Управлінська культура, як відзначає українська дослідниця Л. Пашко, «розуміється нами як усталена система професійних та людинознавчих знань, умінь, навичок, оцінок, норм спілкування, що безпосередньо пов'язана з політико-правовою культурою суспільства» [2, с. 60].

Управлінська культура вбирає у себе багато сутнісних характеристик, її рівень сформованості впливає на успішність управлінської роботи, а одними з основних і найбільш важливих її ознак є мистецтво управління і мистецтво виконання. З огляду на це хочемо запропонувати ще один підхід до концептуальної моделі «успішного українського публічного службовця», який, на наш погляд, містить у собі три компоненти сучасної інтегральної управлінської культури, від котрих залежить результативність управлінської діяльності на різних рівнях. На них звертають увагу зарубіжні дослідники: В. Нісконен, Д. Хелд, Ф. Фукуяма, Р. Тейлор, Г. Саймон та інші, а також українські науковці: Л. Литвинова, Н. Нижник, В. Цвєтков, А. Мовчанюк, О. Орлов, Н. Мельтюхова. На нашу думку, сучасна управлінська культура має поєднувати у собі три складники: стиль управління, заснований на теорії і відповідних успішних принципах «ідеальної бюрократії» М. Вебера та його сучасних послідовників Д. Хелда, Е. Макгрю, Д. Перратона, коли підтримується дисципліна, дещо «обмежена» авторитарність керівника, робота службовця не є суто рутинною, а відповідально-ініціативною (1); інформаційно-аналітичний стиль і використання в ньому управлінської культури, який включає у себе запровадження інформаційних технологій в управління, здебільшого технократичну роботу. Про таке управління писали Т. Дай, Е. Едерхейм, Г. Саймон та інші (2); соціально орієнтоване управління з використанням ознак управлінської культури, в якій людина – найцінніший соціальний капітал суспільства і держави, а увага приділяється ролі творчого управління, гуманітарним цінностям, скоординованому регулюванню. Власне, цей складник має переважати у сучасній управлінській культурі, оскільки тут акцентується увага на людині, колективі, соціальному захисті, відповідальності, прозорості тощо. На цьому наголошують зарубіжні науковці: М. Армстронг, Н. Корнеліус, Д. Коттер, Б. Блум, а також українські дослідники: А. Колодій, Т. Василевська, О. Петроє, М. Пірен, Л. Васильченко та інші (3).

Отже, за чіткого організаційного поєднання таких стилів управління складники управлін-

ської культури можуть дати дієвий результат у державному (публічному) управлінні, управлінні соціальними організаціями, управлінні бізнесом, управлінні людськими ресурсами, стратегічному управлінні тощо. Прикладом цього вдалого поєднання може бути управління такими соціальними організаціями і бізнесом в Україні, як: мережа роздрібної торгівлі «АТБ», всеукраїнська мережа кінотеатрів «Мультиплекс», Нова Пошта, ТОВ СП «Нібулон» тощо [7].

Ще одним важливим моментом концептуальної моделі управлінської культури публічних службовців сьогодні стає вміння здійснювати управлінські функції. Тут ми можемо спиратися на дослідження англійських науковців М. Вудкока і Д. Френсіса [10], які розробили основні, на їхню думку, характеристики, що мають бути притаманні публічному службовцю-керівнику. Перелічимо їх і дещо доповнимо: здатність управляти собою (внутрішнє самоуправління, витримка, стабільність поведінки, вміння ставити і визначати свої дії – *В. П.*); наявність розумних особистих цілей (чіткість, продуманість, виваженість власних управлінських рішень і завдань, вміння вислухати і взяти до уваги іншу думку – *В. П.*); постійне особисте зростання (самоосвіта, самовдосконалення, сприйняття і пізнання нового – *В. П.*); здатність до вирішення проблем (бути психологом, неконфліктним, толерантним і комунікабельним, при цьому поважати свою думку і дії нарівні з думками і діями підлеглих – *В. П.*); глибина мислення, здатність до інновацій (сприйняття нових і новітніх досягнень науки та техніки, залучення до управлінської діяльності консультантів, експертів, постійне навчання – *В. П.*); здатність людини впливати на навколишніх (ораторські здібності, вміння поставити себе і здобути прихильність підлеглих, навички доведення своєї правоти – *В. П.*); компетентне управління персоналом завдяки знанням і практичним навичкам сучасних управлінських стилів роботи (володіння інформацією і знаннями про стилі управління, їх використання залежно від ситуації, особиста прерогатива того чи іншого стилю – *В. П.*).

Ще однією проблемою, яка багато в чому залежить від рівня сформованості управлінської культури, є так зване «руйнівне управління», що базується на відсутності знань, навичок, компетентності, досвіду керівних управлінських кадрів. Про такий стан, що характерний для сучасного державного управлінського потенціалу України, пише Л. Пашко і вірно зауважує, що «основними ознаками руйнівного управління є: висока плинність компетентних співробітників; низькі показники діяльності колективу; латентний, прихований стан конфліктності; нервозність підлеглих та наявність у них внутрішньої резиґнації (цілковитої покірливості, небажання відстоювати свої думки та інтереси, страждальницького типу поведінки – *В. П.*); «внутрішня еміграція» членів колективу; відсутність будь-яких мотиваційно-стимулювальних організаційних програм; невживання заходів для підвищення кваліфікації співробітників тощо» [2, с. 65–66]. Звідси виходить, що модель сучасної управлінської культури службовця-керівника для уникнення ситуації «руйнівного управління» має виховувати в ньому системно новий погляд на управлінську діяльність, власне, нового державного (публічного) службовця-чиновника, в якого наявні особисті стійкі соціально-політичні й ідеологічні погляди, власні думки, які він у змозі захистити, який знає свою справу, відповідальний у роботі, ініціативний, креативний, спочатку думає, а потім робить тощо.

Управлінські зміни й реформи, що розпочалися, хоч і не завжди дієві, проте потребують нового бачення, теоретичного обґрунтування, методологічного забезпечення і результативного практичного втілення роботи органів державної влади та тісної співпраці з громадянським суспільством із питань прийняття і вирішення нагальних соціально-економічних, гуманітарних, управлінських проблем. На це звертає увагу Г. Шаульська і пише, що «на сучасному етапі розвитку роль держави, органів влади полягає в тому, щоб удосконалити систему публічного управління, напрацювати ефективні механізми, які мають сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні» [9, с. 61].

Які дієві механізми такої співпраці? Всі вони мають базуватися на новій демократичній управлінській культурі, яка сприятиме успішному утвердженню публічного управління в Україні. Перелічимо деякі з цих механізмів: подальший розвиток і закріплення законодавством різноманітних форм участі громадян у державному будівництві; контроль громадянського суспільства за діяльністю органів державної влади; належна фінансова підтримка організацій громадянського суспільства державою, використання для цього філантропії та фінансових пожертвувань (ендавменту); формування і розвиток сучасної громадянської освіти і громадянської культури як окремої людини,

так і громадян України загалом; усвідомлення значущості громадянського суспільства у розбудові й становленні стійкої державності; компетентний підхід представників влади, посадових осіб, депутатів різних рівнів, політиків до дієво-результативної співпраці з громадськими організаціями; належна професійна відповідальність й управлінська дисципліна посадових осіб; надання владою реальних можливостей представникам громадськості у діяльності з управління державними і місцевими справами; плідна науково-теоретична і практична робота з проблем консолідації громадянського суспільства в Україні; подальший розвиток реформи децентралізації та осмислення ролі і значення органів місцевого самоврядування; поглиблення організаційно-культурної комунікації держави і громадянського суспільства; успішна державна кадрова політика; збереження досвіду інституційної управлінської стабільності та інституційної пам'яті, які передбачають доповнення і підтримку актуальних організаційних управлінських знань, здобуття нових знань і досвіду як критеріїв результативного управління, пізнання характерних ознак управлінської культури, що вироблялися впродовж соціально-історичного часу, вироблення управлінського мислення. На цьому наголошували і наголошують як зарубіжні вчені, так й українські: М. Хальбвакс, П. Нора, Р. Коззелек, Е. Брукінг, Р. Болдуїн, Й. Дрор, М. Грушевський, В. Липинський, В. Юринець, М. Яворський, Н. Гончарук, О. Голяшкіна, С. Вовканич, В. Будзан, Є. Бондаренко та інші.

Серед істотних можливостей залучення управлінської культури до сфери публічного управління як своєрідної моделі управління є питання навчання й формування навичок професійного публічного службовця та свідомо компетентної управлінської еліти від яких, власне, залежить ефективність і результативність управлінських реформ, змін, зрештою прийняття та виконання владно-управлінських рішень. Отже, як підкреслює О. Решота, «одними з найбільш нагальних проблем трансформаційного процесу системи публічного управління виступають: дефіцит сучасних управлінських знань в управлінської еліти, надзвичайна бюрократизація процесів ухвалення й виконання управлінських рішень, низький рівень кваліфікації державних службовців, що є причиною сучасної системної кризи суспільства. У зв'язку з цим постала потреба у професійних та освічених управлінцях-менеджерах як безпосередньому результаті функціонування професійної державно-управлінської освіти» [4]. До цього можна додати, що наразі для успішної практичної управлінської діяльності залишаються актуально важливими характерні ознаки й особливості управлінської культури, про які йшлося вище. Але, окрім них, вкрай необхідні також навички адміністративної практичної роботи, аналітичні здібності, риси антикризового менеджера, колективна робота і довіра між управлінцями, керівниками, публічними службовцями. На таких тенденціях «сучасного успішного публічного службовця» акцентує увагу Ф. Фукуяма у своїй відомій праці «Міцна держава. Управління і світовий порядок у XXI столітті» [8].

Публічне управління, якому притаманні сформовані характеристики управлінської культури, дедалі більше набуватиме рис і властивостей вмотивованого, компетентного, результативного, відкритого, довірчого управління. Такі зміни призведуть до «пошуку не тільки прикладних теорій публічного управління, а й загальної парадигми публічного управління, що стане ідейно-філософською базою сучасного управління» [3, с. 127]. А це наблизить нас до світових передових тенденцій публічного управління, для якого єдиними можливими нормами і принципами є: юридичне забезпечення та виконання законів, норм і стандартів державного управління та місцевого самоврядування; максимальна аргументована децентралізація та дерегуляція державного управління; зміцнення і практичне впровадження антикорупційних технологій та практик; розширення досвіду «належного», «доброго врядування», польського, естонського, німецького, литовського досвіду реформування місцевого самоврядування; впровадження «принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі і моралі суспільного блага» [6, с. 13].

Цікава позиція щодо такої постановки проблеми В. Солових, який висловлює свою авторську думку щодо публічного управління (врядування), в якій, власне, ми вбачаємо певну концептуальну модель, яка доповнює наш підхід до цього питання. Він пропонує визначати декілька окремих, але взаємопов'язаних напрямів: 1) соціально-політичне врядування,

яке тісно пов'язане з усталеними відносинами у суспільстві. Ці відносини і взаємодії мають бути зрозумілими для вироблення та реалізації солідарної державної політики; 2) державно-політичне урядування, спрямоване на вирішення політико-управлінської взаємодії політичної еліти та структур державного управління; 3) адміністративне урядування, що найбільше пов'язане з ефективним застосуванням державного управління та його ребрендингом (певним комплексом результативних заходів зі зміни чи взагалі заміни змісту, підходів, бренду), яке здатне охопити важливі й невідкладні проблеми суспільства і держави; 4) контрактне урядування – внутрішня робота державних установ нового публічного управління, наприклад, впровадження договірних відносин під час надання державно-адміністративних послуг; 5) сітьове урядування – діяльність недержавного сектора, який без участі державних органів може надавати послуги [5, с. 22].

Н. Обушна пропонує свою національну модель публічного управління, яка орієнтована переважно на економічні та соціальні засади, а саме: «розмежування регуляторних й економічних функцій органів державної влади; програмування економічної політики уряду; еластичність умов та оплати праці державних чиновників; перехід від кваліфікацій до компетенцій (рівень професіоналізації) тощо» [1, с. 57–58].

Погоджуючись з думками і пропозиціями В. Солових та Н. Обушної, хочемо доповнити їх та вказати на роль і значення управлінської культури, без якої наблизитися й утвердити нове публічне управління неможливо. Адже впроваджувати зазначені моделі на практиці мають урядовці, управлінці різних рівнів, публічні службовці, посадовці місцевого самоврядування. Від їхньої реально сформованої управлінської культури (відповідальності, знань, компетентності, дисципліни, колективізму, толерантності, чесності і принциповості, досвіду тощо) і залежить успішне цивілізоване реформування основ та засад державного управління. Назвемо таку модель «окультурення публічного управління». В науково-теоретичному аспекті «окультурення публічного управління» постає і розуміється як певна і досить цілісна концепція соціально-культурного поступу, що має враховувати і забезпечувати злагоджену взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У центрі уваги такої концепції повинна перебувати людина – найвагоміший соціальний капітал суспільства. У практично-управлінському аспекті основними складниками «окультурення публічного управління» є: ефективне впровадження принципів, ознак та особливостей управлінської культури для забезпечення результативної роботи; раціональний підбір управлінських кадрів; сучасні демократичні стилі керівництва; раціональність використання бюджету; чітка плановість у роботі й управлінська дисципліна; незловживання владою; прозорість управлінської діяльності; врахування національних українських особливостей управління тощо.

Висновки і пропозиції. Актуальна концептуальна модель ролі та значення нової демократичної управлінської культури сучасного українського публічного службовця постає як: 1) осмислення та утвердження на основі сформованої демократичної управлінської культури, поглядів щодо регуляції й розподілу управлінської відповідальності між такими соціальними інститутами, як: держава – суспільство – бізнес. Публічний службовець має знати і сприяти тезі, що держава виробляє та втілює юридично-правову базу управління для розвитку суспільних інститутів: бізнесу, малого і середнього підприємництва, соціокультурної сфери, сфери послуг і побуту тощо; захищає соціально-економічні та адміністративно-господарські основи суспільства; не втручається у приватну економічну сферу, а певним чином регулює і допомагає її становленню і розвитку; забезпечує екологічну, гуманітарну, національну безпеку. Суспільство свою діяльність спрямовує на стабільність й якісне відтворення соціально-економічних умов життєдіяльності (вітальних потреб, підтримки рівня життя, достатку і добробуту соціуму); певне врегулювання та достатню організацію таких суспільних відносин, як соціально-політичні, морально-етичні, міжгрупові, міжособистісні тощо; належне впорядкування правових, релігійних, політичних, моральних, історичних чинників, зокрема гуманітарної роботи, розвитку освіти і науки, збереження національних цінностей і традицій, соціальної солідарності та консолідації суспільства, осмислення історичної пам'яті й історичної свідомості тощо. Бізнесу притаманні такі функції: відповідна кадрова політика і компетентність працівників; ефективний маркетинг і менеджмент; застосування нових виробничих і соціальних технологій; паблік рилейшнз тощо; 2) орієнтація у своїй роботі на людину, надання

громадянину якісних адміністративних послуг; 3) формування індивідуальних морально-етичних і духовних цінностей: чесності, справедливості, толерантності, здатності корегувати свої внутрішні духовні й матеріальні потреби, самопізнання, готовності допомогти тощо; 4) здатність і навички публічних службовців до колективної роботи; 5) визнання публічними службовцями практичної значущості й дієвості сформованої демократичної управлінської культури в управлінській діяльності; 6) усвідомлення важливості для публічного управління й адміністрування свого набутого соціального статусу – публічного службовця, від управлінської та адміністративної діяльності якого залежить успішне реформування державного управління; 7) визначення для себе і свого колективу стратегічного підходу до державного (публічного) управління, де визначальними мають бути фаховість, професійність, управлінська компетентність, управлінські знання і досвід, порядність та принциповість тощо; 8) юридично-правове забезпечення управлінської діяльності публічних службовців, управлінців різних рівнів, посадових осіб тощо.

Серед проблем, які пропонуються для подальшого дослідження теми державного (публічного) управління, є: узагальнення управлінських новітніх тенденцій і технологій управління та ролі в ньому управлінської культури; управлінська культура і стилі управління; місце управлінської культури в управлінні людськими ресурсами; управління та національні особливості управлінської культури тощо.

Список використаної літератури:

1. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління* : збірник наук. праць. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
2. Пашко Л. Професійно-управлінська культура сучасного керівника: постановка проблеми : *збірник наукових праць НАДУ при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 59–72.
3. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. Грицяк. Київ : К. І. С., 2009. 240 с.
4. Решота О. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1603.
5. Солових В. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика.* 2014. Вип. 1. С. 18–25.
6. Сурмін Ю. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю. У 2-х т. / за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Романюка, О. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 10–13.
7. Топ 20 найбільш успішних компаній в Україні : рейтинг. URL: https://agropolit.com/news/9398-skladeno-top-20-naybilsh-uspishnih-kompaniy-v-ukrayini--reyting.
8. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. М. Левина. Москва : АСТ, 2006. 220 с.
9. Шаульська Г. Концепція громадянського суспільства і публічне управління. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 1–2. С. 58–63.
10. Юрик Н. Самоменеджмент : курс лекцій. Тернопіль : ТНТУ ім. І. Пуюля, 2015. 89 с.

Perzhun V. V. Conceptual model of management culture of civil servants as a factor of changes in public government in modern Ukraine

Extremely relevant and important for the assertion of the strength of Ukrainian statehood is the further effective search for a national model of public administration, which would be based on humanely oriented, based on democratic principles and effective methods and mechanisms of good governance culture of civil servants and other government officials.

The very process of formation, formation and establishment of a democratic management culture as a certain conceptual model of management appears as a strategic task of vitality and the ability of public administration to change and reform. The basis for such positive changes should be a public servant who not only knows how to work, but most importantly wants to work in new circumstances, ready for change in himself and becomes an important part of modernizing Ukrainian society, part of the new public management.

Today, the problems of management remain quite relevant, and most importantly management culture and its role and importance in the professional management work of public servants. Successfully formed democratic management culture, as a strategic feature of public administration, its effective capabilities, and this – competence and managerial professionalism; ability to establish the organizational component of management work; knowledge and performance of their duties;

contact and mutual understanding in communication with citizens who are provided with administrative services, etc. is a model that is directly related and affects the performance of their functions by public servants.

Summarizing the above, it should be noted that the conceptual model of management culture of Ukrainian public servants is understood as a kind of management theoretical and practical task for scientists and practitioners. This task characterizes the strategic approach to the processes of systemic change in the field of state (public) policy and training of modern public managers. Such managers on time. Only the state view, political will and successful socio-economic changes will lead to the optimization of public administration in which the established democratic management culture of the public servant will take its rightful place.

Key words: *managerial culture, public servant, model, formation, managerial activity.*

УДК 35.077(477):34.07:005.35.502.3
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.8

М. С. Ярошенко
аспірантка кафедри управління інформаційною політикою
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації сервісно орієнтованої екологічної політики в Україні. З'ясовано, що цілі, напрями та сервісна орієнтованість державної екологічної політики в Україні визначені стратегічними документами (Конституцією України, кодексами, указами Президента, законами, концепціями, стратегіями та планами з їх реалізації тощо) з метою створення сприятливого середовища для розвитку галузі й еколого-збалансованого природокористування.

Звернено увагу, що за основними напрямами діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України виокремлюють понад 15 стратегічних документів, що в комплексі з іншими нормативно-правовими актами дозволяють удосконалити національне екологічне законодавство за допомогою запровадження в екологічній сфері загальноєвропейських цінностей і принципів: «забруднювач платить», екологічної відповідальності, раціонального природокористування, відповідності державної екологічної політики сучасним запитам суспільства і зобов'язанням України перед європейськими партнерами.

На сучасному етапі розвитку нормативно-правове регулювання екологічної сфери відбувається в умовах апроксимації (адаптації) національного екологічного законодавства до європейського в частині управління відходами, якістю питної води та атмосферного повітря.

Під час аналізу також виявлено, що поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища», «інформація про стан довкілля», незважаючи на деяке звуження їх змісту у вітчизняному законодавстві, синонімічні поняттю «екологічна інформація», що використовується в міжнародному співтоваристві. З метою уникнення різного тлумачення цих термінів автором статті запропоновано закріпити термін «екологічна інформація» в законодавстві України, відповідно до норм Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, а також відповідно до інших міжнародних нормативно-правових актів.

У межах дослідження забезпечення вільного доступу до екологічної інформації розглянуто як один із обов'язкових елементів формування сервісно орієнтованої державної екологічної політики в Україні. Гарантом цих процесів визначено органи публічної влади, що працюють у сфері екології та потребують розвиненої інформаційно-комунікаційної інфраструктури для прискорення процесів цифровізації в Україні.

Ключові слова: *сервісна держава, екологічна сфера, екологічна інформація, вільний доступ до екологічної інформації, державна екологічна політика, правовий механізм реалізації екологічної політики.*

Постановка проблеми. Екологічна ситуація в Україні загалом та в її окремих регіонах характеризується високим рівнем антропогенного впливу та негативним впливом глобальних природних явищ (зміни клімату, виснаження озонового шару планети, забруднення атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, морського середовища) на природне навколишнє середовище.

З огляду на це одним із найважливіших завдань сервісно орієнтованої державної екологічної політики є досягнення екологічної безпеки в країні, що потребує ефективного нормативно-правового регулювання екологічної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел у сфері публічного управління та адміністрування за період

© Ярошенко М. С., 2021

2013–2020 рр. показав, що у працях вітчизняних учених Д.В. Зеркалова [1], М.А. Коваленка, Т.О. Мацієвича [2], О.А. Мельниченка [3], Г.М. Розум [4], О.С. Сенишина [5] неодноразово порушувалися питання правового забезпечення євроінтеграційних процесів та законодавчих змін в екологічній політиці, зокрема імплементації екологічних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Видання «Екологічна політика і право ЄС» [6] акцентує увагу на особливостях законодавчого регулювання екологічної політики в країнах ЄС в аспекті охорони земель та атмосферного повітря; збереження/охорони біологічного різноманіття; водних відносин; поводження з відходами.

Зміст згаданих досліджень стосується проблематики реалізації державної екологічної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції загалом. Ґрунтовних розробок вітчизняних авторів із аналізу правових аспектів реалізації сервісно орієнтованої екологічної політики в Україні сьогодні не вистачає, чим і зумовлений вибір теми дослідження.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правового забезпечення реалізації сервісно орієнтованої екологічної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасні трансформації екологічної політики в Україні в напрямі сервісно орієнтованої узгоджуються з європейськими тенденціями та принципами функціонування сервісної держави (відкритістю, прозорістю влади). Нормативно-правове регулювання екологічної сфери відбувається за умов адаптації національного екологічного законодавства до європейського в частині управління відходами, якістю питної води та атмосферного повітря.

«Зобов'язання України щодо імплементації за напрямом «Навколишнє природне середовище» є одними з найбільш вагомих у межах Угоди як за обсягом нормативно-правових документів (29 зі складу ЄС Acquis), так і за очікуваною вартістю впровадження відповідних стандартів [7, с. 7].

Водночас ключові цілі, напрями та сервісна орієнтованість екологічної політики визначені стратегічними документами держави (табл. 1):

– Конституцією України [8];

– Кримінальним кодексом України (розділом VIII. Кримінальні правопорушення проти довкілля) й іншими кодексами, що регулюють питання особливого користування водними, земельними та лісовими ресурсами, надрами народу України [9–13];

– указами Президента, законами, концепціями, стратегіями, планами з їх реалізації [14–33], визначеними стратегічними за основними напрямами діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) [34].

Перелік стратегічних документів у табл. 1 в комплексі з іншими нормативно-правовими актами України, що стосуються екологічної сфери, дозволяє поступово удосконалити національне екологічне законодавство, створивши сприятливі умови для еколого-збалансованого природокористування, екологічної безпеки й екологічної рівноваги в Україні.

За результатами аналізу нормативно-правових актів у сфері екології вважаємо поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища» [35] та «інформація про стан довкілля» [36] синонімічними. Незважаючи на деяке звуження їх змісту у вітчизняному законодавстві, обидва поняття, на нашу думку, є близькими за змістом до поняття «екологічна інформація», що міститься в Орхуській конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [37] (далі – Орхуська конвенція). З метою уникнення різного тлумачення цих понять пропонуємо закріпити у національному законодавстві поняття «екологічна інформація», відповідно до норм Орхуської конвенції та інших міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють екологічні питання.

Екологічна інформація означає будь-яку інформацію у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про [37]:

а) стан таких складників навколишнього середовища, як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, і взаємодію між цими складниками;

б) фактори (речовини, енергію, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми), що впливають або можуть впливати на складники навколишнього середовища, зазначені у підпункті а), й аналіз затрат і результатів та інший економічний

Таблиця 1

Стратегічні документи, що регулюють питання забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги в Україні

Конституція України [8]	Кримінальний кодекс України [9] та інші кодекси			
Концепції реалізації державної політики у сфері:	Водний [10]	Земельний [11]	Кодекс про надра [12]	Лісовий [13]
	Стратегії	Плани дій (заходів із реалізації)	Укази Президента	Закони України
– зміни клімату на період до 2030 р. [14]; – промислового забруднення [15]; – боротьби з деградацією земель та опустелюванням [16]; – реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [17];	– Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. [18]; *Інші стратегії* [19–21] – поводження з радіоактивними відходами в Україні; – зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р.; – забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту	– Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням [22]; – План заходів із реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р. [23]; – План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [24]	– Про рішення Ради національної безпеки й оборони України «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» [25]; – Про заходи щодо підвищення рівня хімічної безпеки на території України [26]; – Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів [27]; – Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. [28]; – Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [29]; – Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду [30]	– Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. [31]; – Про затвердження загальнодержавних програм: – розвитку мінерально-сировинної бази на період до 2030 р.; [32] – розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р. (цільова програма) [33]

Джерело: складено автором на основі [8–33; 34]

аналіз і припущення, зроблені в процесі прийняття рішень із питань, що стосуються навколишнього середовища;

в) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складників навколишнього середовища, або через ці складники, фактори, діяльність чи заходи, зазначені у підпункті б).

Згадана Орхуська конвенція визначає шляхи доступу громадськості до екологічної інформації через організацію та здійснення таких практичних заходів, як: забезпечення доступу громадськості до списків, реєстрів або архівів; встановлення вимог до посадових осіб підтримувати громадськість в отриманні доступу до інформації, відповідно до цієї Конвенції; визначення контактних осіб; забезпечення безоплатного доступу до екологічної інформації, що міститься в списках, регістрах або архівах згідно з підпунктом б) [37].

Окрім того, слід акцентувати увагу на положеннях Постанови (ЄС) № 1367/2006, що регламентує питання доступу до екологічної інформації, її збору і поширення, якості екологічної інформації [38], а також на положеннях Директиви 2003/4/ЄС, що визначає реалізацію доступу до екологічної інформації:

призначення у державних органах відповідальних за інформацію; створення реєстрів/списків екологічної інформації, засобів для вивчення необхідної інформації; використання інформаційних і комунікаційних технологій [39].

Наведені вище положення міжнародних нормативно-правових актів щодо доступу до екологічної інформації знайшли втілення у вітчизняному законодавстві. Так, Конституція України серед екологічних прав громадян закріплює право вільного доступу до інформації про стан довкілля (екологічної інформації – *М. Я.*) [8].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [35, ст. 25] екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень різними способами, визначеними законодавством, зокрема забезпеченням вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці та міститься у списках, реєстрах, архівах й інших джерелах.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначається порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації (зокрема, екологічної), а також гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації, до яких віднесено, зокрема, максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; тощо [40].

Аналіз сайту Міндовкілля [34] свідчить, що, відповідно до Регламенту розміщення видів екологічної інформації, на офіційному вебпорталі надано доступ до сукупності відкритих даних у вигляді реєстрів, кадастрів, переліків. Зокрема, запроваджено в експлуатацію та забезпечено стале функціонування:

1) електронної системи «Подання декларації про відходи» для здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами. Природоохоронною послугою онлайн станом на 2019 р. скористалося понад 6450 суб'єктів господарювання від початку її впровадження у 2016 р. Послугу інтегровано до Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

2) Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля з базовим функціоналом, який забезпечує надання електронної послуги «Оцінка впливу на довкілля»;

3) першого цифрового сервісу природоохоронного урядування [34].

Окрім того, у 2018 р. було схвалено Концепцію створення загальнодержавної уніфікованої автоматизованої системи (ЗАС) «Відкрите довкілля» з інтерактивними картами «Вода», «Повітря» та «Екофінанси». Вся інформація надається у форматі відкритих даних.

Реалізація Концепції, зокрема, дасть змогу оприлюднити державні реєстри відкритих даних у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, дозволить забезпечити їх інтеграцію в систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [34], що важливо для реалізації сервісно орієнтованої державної екологічної політики.

Висновки і пропозиції. Зважаючи, що екологічна ситуація на території країни зачіпає інтереси всього населення, забезпечення екологічної безпеки й охорона здоров'я громадян для органів державної влади та органів місцевого самоврядування набувають особливого значення.

Водночас перманентні зміни в навколишньому природному середовищі, соціально-економічній і політичній сферах нашої держави потребують насамперед від органів публічної влади ефективного вирішення екологічних проблем різної складності, пошуків дієвих інструментів і методів зменшення фінансово-матеріальних збитків від стихійних лих, техногенних катастроф, здійснення підприємницької діяльності, агресивно-споживацького ставлення суспільства до довкілля. До таких інструментів варто віднести екологічне оподаткування, контроль та моніторинг показників сфери охорони навколишнього природного середовища, електронне урядування та цифровізацію управлінських процесів тощо.

Проте ефективність застосування цих методів в окремих випадках є доволі низькою, що потребує насамперед перегляду профільних нормативно-правових актів у сфері екології на предмет розширення повноважень контролюючих органів виключно в екологічних питаннях, посилення відповідальності (адміністративної, кримінальної) за екологічні правопорушення, організації процесів доступу до екологічної інформації (формування системи її збору, упорядкування та поширення серед населення на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій) тощо.

Загалом в Україні сформована нормативно-правова база для реалізації екологічної політики. З огляду на вищевикладене забезпечення вільного доступу до екологічної інформації можна розглядати як обов'язковий елемент сервісно орієнтованої державної екологічної політики. Гарантом цих процесів, безумовно, є органи публічної влади, що працюють у сфері екології. Водночас забезпечення вільного доступу до інформації на території України залежить, зокрема, від швидкості її переведення у цифровий формат, а також від наявності інформаційно-комунікаційної інфраструктури для прискорення процесів цифровізації в Україні.

Список використаної літератури:

1. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека та охорона довкілля : монографія. Київ : Основа, 2012. 517 с.
2. Коваленко М.А., Мацієвич Т.О. Євроінтеграція й екологічна політика: невідкладні завдання і план дій для України : монографія. Херсон, 2013. 326 с.
3. Мельниченко О.А. Елементи державної екологічної політики. *Державне будівництво.* 2016. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/1/01.pdf (дата звернення: 02.09.2021).
4. Розум Г.М. Державно-приватне партнерство як ефективний інструмент реалізації інноваційної політики регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 90–92.
5. Сенишин О.С. Оцінка результативності виконання показників державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні. *Економіка та управління національним господарством.* 2017. Вип. 13. С. 277–284.
6. Ладиченко В.В. Екологічна політика і право ЄС : навчальний посібник. Київ : Видавничий центр НУБіП України, 2019. 363 с.
7. Індикативна вартісна оцінка апроксимації законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони довкілля. Проєкт Європейського Союзу. Київ, 2014. 380 с.
8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 01.09.2021).
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv#Text (дата звернення: 05.08.2021).
10. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 09.07.2021).
11. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text (дата звернення: 09.07.2021).
12. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 09.07.2021).
13. Лісовий кодекс України : Закон України від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text (дата звернення: 28.07.2021).
14. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/249573705 (дата звернення: 09.07.2021).
15. Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 р. № 402-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#n8 (дата звернення: 01.09.2021).
16. Концепція боротьби з деградацією земель та опустелюванням : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1024-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 08.08.2021).
17. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 02.09.2021).
18. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80 (дата звернення: 05.08.2021).
19. Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2009 р. № 990-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2009-%D1%80#Text (дата звернення: 05.08.2021).
20. Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2019-%D1%80#Text (дата звернення: 02.09.2021).
21. Стратегія забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом

«єдине здоров'я» на період до 2025 р. : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1416-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text (дата звернення: 02.09.2021).
22. Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80#Text (дата звернення: 05.09.2021).
23. Про затвердження плану заходів із реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р. URL: https://www.kmu.gov.ua (дата звернення: 05.09.2021).
24. План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 353-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 05.09.2021).
25. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» : Указ Президента України від 23 березня 2021 р. № 111/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text (дата звернення: 05.09.2021).
26. Про заходи щодо підвищення рівня хімічної безпеки на території України : Указ Президента України від 19 березня 2021 р. № 104/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0014525-21#Text (дата звернення: 05.09.2021).
27. Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів : Указ Президента України від 9 липня 2019 р. № 511/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511/2019#Text (дата звернення: 05.09.2021).
28. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text (дата звернення: 05.09.2021).
29. Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 10 липня 2019 р. № 512/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 05.09.2021).
30. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду : Указ Президента України від 24 листопада 2017 р. № 381/2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017#Text (дата звернення: 25.07.2021).
31. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text (дата звернення: 18.08.2021).
32. Про затвердження загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази на період до 2030 р. : Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3268-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17 (дата звернення: 18.08.2021).
33. Про затвердження загальнодержавної програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р. : Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text (дата звернення: 25.07.2021).
34. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України : офіційний вебсайт. URL: https://mepr.gov.ua (дата звернення: 07.09.2021).
35. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 25.07.2021).
36. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text (дата звернення: 25.07.2021).
37. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 25.07.2021).
38. Про застосування положень Орхуської конвенції : Постанова (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 6 вересня 2006 р. № 1367/2006. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32006R1367 (дата звернення: 25.07.2021).
39. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text (дата звернення: 25.07.2021).
40. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 825-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80#Text (дата звернення: 25.07.2021).

Yaroshenko M. S. Regulatory and legal support of implementation service-oriented environmental policy in Ukraine

The article analyzes the regulatory and legal support of the implementation of service-oriented environmental policy in Ukraine. It is determined that the goals, directions and service orientation of the state environmental policy in Ukraine are defined by strategic documents of the state (Constitution of Ukraine, codes, Presidential decrees, laws, concepts, strategies and plans for their implementation, etc.) in order to create a favorable environment for industry development ecologically balanced nature management.

It is noted that the main activities of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine allocate more than fifteen strategic documents, which in combination with other regulations allow to improve national environmental legislation by introducing European environmental values and principles: "polluter pays", Environmental responsibility, rational use of nature, compliance of state environmental policy with modern demands of society and Ukraine's obligations to European partners. At the currentt stage of development, legal regulation of the environmental sphere takes place in terms of approximation (adaptation) of national environmental legislation to European in terms of waste management, drinking water quality and air.

The analysis also revealed that the concept of "information on the state of the environment", "information on the state of the environment", despite some narrowing of their content in domestic law, are synonymous with the concept of "environmental information" used in the international community. In order to avoid different interpretations of these terms, the author of the article proposed to enshrine the term "environmental information" in the legislation of Ukraine in accordance with the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, other international legal acts.

The study provides free access to environmental information as one of the mandatory elements of the formation of service-oriented state environmental policy in Ukraine. The guarantor of these processes is defined as public authorities working in the field of ecology and in need of a developed information and communication infrastructure to accelerate the digitization process in Ukraine.

Key words: *service state, ecological sphere, ecological information, free access to ecological information, state ecological policy, legal mechanism of ecological policy implementation.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.5/351:69/352/354
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.9

І. В. Бєліх
аспірант кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИКЛАДІ ІНЖЕНЕРНОГО ЗАХИСТУ ВІД ПІДТОПЛЕННЯ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ТЕРИТОРІЇ ВІЛЬНЯНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ

Метою статті є опис наявного досвіду публічно-приватного партнерства під час організації проведення робіт із інженерного захисту від підтоплення і затоплення північно-західної частини міста Вільнянськ Запорізької області в аспекті експлуатаційного утримання захисних споруд цивільного захисту на зазначеній території. У дослідженні наведені цитати з Конституції України, де зазначено, що кожна людина має невід'ємне право на життя і ніхто не може бути свавільно позбавлений його. Доведено те, що обов'язок держави – захищати життя людини, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. Також наведена цитата з Кодексу цивільного захисту України про те, що цивільний захист – це функція держави.

У статті в якості прикладу розглядається надзвичайна ситуація, спричинена обстрілами території населених пунктів Донецької та Луганської областей сучасними звичайними засобами ураження, починаючи з 2014 р. Акцентується увага на нагальній потребі захисту неевакуйованого мирного населення в кризових районах від вибухів боєприпасів, використовуючи для цього пристосовані укриття подвійного призначення – звичайні приватні підвали. Однак переховування людей у таких спорудах іноді може бути неможливим, короткочасним і небезпечним через підтоплення та пошкодження підвалів ґрунтовими водами. Проблема підтоплення й затоплення територій населених пунктів має також негативний вплив і з побутово-господарської точки зору. Адже, окрім небезпеки і можливості описаного вище руйнування конструкцій, ґрунтові води заважають комфортному проживанню та перешкоджають веденню господарства і за відсутності чинників надзвичайної ситуації. Отже, таким спорудам і територіям, де вони розміщені, також потрібно приділяти достатню увагу та проводити їх інженерний захист. У статті розкрито особистий досвід автора: описано його дії й оприлюднено листування з органами публічної влади. На думку автора, такі його дії разом із зусиллями інших зацікавлених осіб ініціювали публічно-приватне партнерство на різних рівнях публічної влади та зрушили з місця вирішення проблеми підтоплення й затоплення північно-західної частини міста Вільнянськ Запорізької області. Водночас до інженерного захисту потрапили і наявні в тій місцевості захисні споруди цивільного захисту різної класифікації. Зазначені роботи розпочато в плановому порядку, наразі вони тривають завдяки публічно-приватному партнерству. Однак викладений механізм публічно-приватного партнерства недосконалий: організаційні заходи проводяться повільно, що разом з іншими недоліками негативно впливає на кінцевий результат. Такий механізм потребує більшої уваги керівництва, детального аналізу недоліків і доопрацювання в процесі його реалізації та є цілком життєздатним за наявності ефективного менеджменту.

Ключові слова: *Вільнянськ, підтоплення, публічно-приватне партнерство, цивільний захист, захисні споруди цивільного захисту.*

© Бєліх І. В., 2021

Постановка проблеми. Метою статті є опис наявного досвіду публічно-приватного партнерства під час організації проведення робіт з інженерного захисту від підтоплення і затоплення північно-західної частини міста Вільнянськ Запорізької області в аспекті експлуатаційного утримання захисних споруд цивільного захисту на зазначеній території.

Надзвичайна ситуація (далі – НС), спричинена обстрілами території населених пунктів Донецької та Луганської областей сучасними звичайними засобами ураження, починаючи з 2014 р., вказала на нагальну потребу захисту неевакуйованого мирного населення в кризових районах від вибухів боєприпасів. У Конституції України зазначено, що кожна людина має невід'ємне право на життя, ніхто не може бути свавільно позбавлений його. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [1, ст. 27]. Кодекс цивільного захисту України, спираючись на Конституцію України, визначає, що цивільний захист (далі – ЦЗ) населення і територій від надзвичайних ситуацій – це обов'язок і функція держави [2, ст. 4].

Як показують події, значна частина населення, зважаючи на ризик, все ж намагається не йти з домівок у разі виникнення загрози обстрілів і переховується вдома. Якщо для захисту населення в багатоповерховій забудові місцевими планами цивільного захисту передбачено колективні укриття різних типів, то в приватному секторі, окрім стін власного будинку, людей може захистити підвал. Однак території населених пунктів унаслідок неконтрольованого природного впливу та антропогенних чинників іноді можуть страждати від підтоплення та затоплення. Укриття людей у таких спорудах інколи або неможливе, або короткочасне. Час від часу в підвалах люди змушені проживати. В разі пошкодження будівельних конструкцій наземних і підземних споруд сховища підземними водами вони зменшують несучу та захисну здатність і можуть бути причиною завалу. Тому перебування людей у таких підвалах стає небезпечним.

Проблема підтоплення і затоплення територій населених пунктів має негативний вплив і з побутово-господарської точки зору. Адже, окрім небезпеки і можливості зазначеного вище руйнування конструкцій, ґрунтові води заважають комфортному проживанню та перешкоджають веденню господарства і за відсутності чинників надзвичайної ситуації. У пристосованих для зберігання продуктів підвалах псується продукція; відбувається деградація земель для ведення сільського господарства; забруднюються води, придатні для споживання людьми і тваринами; постійна волога в будівлях та приміщеннях сприяє поширенню шкідливих комах, захворювань людей і свійських тварин тощо.

Описана вище проблема і постала перед мешканцями північно-західної частини міста Вільнянськ Запорізької області.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід публічно-приватного партнерства за матеріалом, що надається до цього, загалом не аналізувався, не описувався і не був опублікований. У засобах масової інформації, зокрема в мережі інтернет, існують певні публікації, що подають переважно анонси подій, тендерну документацію [3]. На сайті новин 061ua запорізька журналістка Е. Шагабутдінова коротко проаналізувала один із проведених тендерів на виконання робіт із захисту від підтоплення у Вільнянську. Головним недоліком є невідповідність тендерної документації, зокрема відсутність копій договорів і паспортів на орендовану техніку, відсутність документів про трудові відносини з працівниками, не подано положення на реєстрацію платника податку на додану вартість тощо. Однак найбільш цікавим в її публікації є сам заголовок про те, що «обласний департамент капітального будівництва віддав 17 млн грн на захист від підтоплення вільнянській фірмі, яка раніше фігурувала у кримінальній справі» [4].

Автор статті своєю чергою оприлюднив матеріали листування з органами публічної влади на сторінках власного освітнього сайту. Така робота разом із зусиллями інших дописувачів призвела до того, що проблема почала вирішуватися на практиці [5].

Мета статті. Головною метою дослідження є опис досвіду публічно-приватного партнерства під час вирішення питань із захисту від підтоплення захисних споруд цивільного захисту на території Вільнянської територіальної громади Запорізької області.

Виклад основного матеріалу. Захисні споруди цивільного захисту – інженерні споруди, призначені для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів [2, ст. 2 п. 14]. До захисних

споруд ЦЗ належать [2, ст. 32]: сховище, протирадіаційне укриття та швидкоспоруджувана захисна споруда. В разі потреби захисту населення від сучасних звичайних засобів ураження Кодекс цивільного захисту України допускає використання населенням захисних споруд подвійного призначення та найпростіших укриттів. **Споруда подвійного призначення** – це наземна або підземна споруда, що використовується як за основним призначенням, так і для захисту населення. **Найпростіше укриття** – це фортифікаційна споруда, цокольне або підвальне приміщення, що знижує комбіноване ураження людей від небезпечних наслідків надзвичайних ситуацій, а також від дії засобів ураження в особливий період. Тому, зважаючи на наявність поблизу кожної приватної будівлі підвального приміщення, існує можливість забезпечити також укриття населення приватного сектора міста. У Вільнянську, з огляду на підтоплення й затоплення частини приватного сектора, довелося проводити **інженерний захист територій** – комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту територій, населених пунктів і суб'єктів господарювання від їхніх наслідків та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період [2, ст. 2 п. 17].

Кодекс цивільного захисту України в розділі III визначає повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, завдання й обов'язки суб'єктів господарювання, права та обов'язки громадян України у сфері цивільного захисту. Зокрема, до повноважень органів місцевого самоврядування належать [2, ст. 19]: організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту; планування й організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення тощо.

Таким чином, маючи потенційну загрозу поширення НС на сусідні з кризовими районами території, місцевим уповноваженим особам варто було б звернути увагу на пристосовані захисні споруди та найпростіші укриття в приватному секторі міста. Однак динаміка подій розгорнулася дещо інакше. У Вільнянську це питання почало вирішуватися мимоволі, завдяки інженерному захисту територій, що мали проблеми господарсько-побутового та екологічного характеру.

Сама проблема затоплення і підтоплення Вільнянська вже декілька десятків років гостро стояла перед мешканцями міста. Ще близько 30 років тому за керівництва колишніх органів виконавчої влади було проведено низку інженерних робіт із розчищення русла ставка поблизу с. Новоселівка з оновленням дамби, які в комплексі входять до русла р. Вільнянка. Відсипання дамби з її нарощенням, до речі, призвело до підйому рівня води у ставку. В результаті проведення інших робіт було облаштовано так званий Дробаховський ставок на місці глибокого яру, навпроти тієї ж Новоселівки, в який витікали зливові, паводкові води, понижуючи таким чином загальний рівень ґрунтових вод під усім містом Вільнянськ. Уздовж північно-західної частини місцевого маслозаводу, паралельно вул. Покровській та аж до впадання у р. Вільнянка, було прорито глибокий і великий рів. Однак земляні роботи зі спорудження іншого такого ж, який би прямував від колишньої райсільгосптехніки паралельно пров. Тракторному, нижче вул. Запорізької, були зупинені та вже не розпочиналися. Оскільки струмок функціонує постійно, то за два десятки років це призвело до підвищення рівня ґрунтових вод і заболочування, заростання очеретом саме цієї місцини поза маслозаводом. Позаливало водою підвали.

Автор статті звернувся до органів місцевої виконавчої влади вперше з цього приводу у квітні 2004 р., бо глибина підтоплення в приватному підвалі сягала 30 см. У відповіді йшлося про ймовірні причини підтоплення та заходи, що вживаються в інших районах міста, про брак коштів і прохання не засмічувати балки [6]. Тоді стихія сама відступила через 2–3 місяці. Вдруге довелося звернутися до вже нового міського голови Вільнянська Н.О. Мусієнко у квітні 2015 р. із колективною заявою [7]. Тоді автор обійшов усю вулицю, щоб зібрати відповідні підписи та аргументи для міського голови. На той час негативне природне явище знову проявилось, однак ситуація ускладнилася подіями на сході України. Адже у мешканців затоплених підвалів не буде захисної споруди, куди можна було б заховатися від сучасних звичайних засобів ураження в разі потенційного поши-

рення НС на інші території країни. У відповідь було отримано повідомлення про низку заходів, що проводилися місцевими органами виконавчої влади та підпорядкованими організаціями. Також зазначалося, що реальні причини підтоплення можна визначити й усунути лише за умови залучення відповідних фахівців науково-дослідного інституту. Однак у поточному році виконавчий комітет Вільнянської міської ради не має фінансової змоги це виконати, тож якщо проблема залишиться відкритою, такі кошти будуть закладені на наступний рік [8]. Оскільки був лише початок року, природне явище не відступало, НС на сході України тривала, у місцевих мешканців не було сухих підвалів, у міста на вирішення цих питань не вистачало коштів, то автор досвіду змушений був звернутися до іншого представника публічної влади – депутата Верховної Ради України В.В. Кривохатька. Це відбулося під час його публічного прийому та в присутності міського голови влітку 2015 р. [9]. У відповідь на це звернення міський голова, яка була попереджена та присутня на прийомі, одразу ж зазначила, що заходи вживаються, а депутат взяв це питання в роботу. Від В.В. Кривохатька надійшло звернення до Запорізької облдержадміністрації, де воно було розглянуто, а в Департамент житлово-комунального господарства та будівництва облдержадміністрації було спрямовано лист від 29 липня 2015 р. № 05340/08-10 «Про розгляд звернення…». Відпрацьовані матеріали спрямували до виконавчого комітету Вільнянської міської ради за належністю [10]. Згідно з отриманим листом від виконавчого комітету Вільнянської міської ради авторові досвіду стало відомо про те, що міськвиконком 8 жовтня 2015 р. направив лист № 02.04-10/716 до проєктної організації ТОВ НВЦ «Запоріжгідропроєкт» із замовленням на виготовлення проєктно-кошторисної документації на об'єкт «Ліквідація підтоплення території північно-західної частини м. Вільнянськ Запорізької області» [11]. Також повідомлялося, що того ж дня начальник Вільнянської дільниці водовідведення СП КП «Облводоканал» С.І. Котельникова разом із представниками вищезазначеної проєктної організації провели еколого-геологічне обстеження території північно-західної частини міста, яка зазнає підтоплення. У відповіді вказувалося, що після виготовлення проєктно-кошторисної документації та проведення її державної експертизи у філії «Укрдержбудекспертиза» буде визначена сума коштів на виконання таких робіт. Після цього лише у 2016 р. буде можливим розгляд їх фінансування з місцевого бюджету. Водночас у листі було зазначено, що наразі місто вже має договір із ТОВ «Промжитлосервіс» на послуги з очищення гідродинамічної мережі. Однак, як ми розуміємо, то могли бути тільки локальні роботи. Впродовж 2016–2017 рр. питання «ходило» по кабінетах публічної влади, неодноразово наштовхуючись на перешкоди. З одного боку, зрозуміло, що його вирішення має пройти всі інстанції, а з іншого, була невідомість. Деякі правозахисники підказували, що варто публічно поставити питання в місцевій пресі міському голові про стан його вирішення. Однак власний управлінський досвід говорив, що цього разу так робити не варто. Слід зауважити, що, окрім представників міської ради, питаннями підтоплення міста також опікувалися депутати Вільнянської районної ради та працівники райдержадміністрації, зокрема значну підтримку надав тоді ще голова райдержадміністрації А.О. Салякін. Контролювали перебіг вирішення питання депутат Верховної Ради України В.В. Кривохатько, міський голова Вільнянська Н.О. Мусієнко та начальник Вільнянської дільниці водовідведення СП КП «Облводоканал» С.І. Котельникова.

У 2016 р. проєктна організація ТОВ НВЦ «Запоріжгідропроєкт» надала проєкт, в якому розрахована загальна сума вартості робіт сягала близько 12 млн грн. Із них у 2018 р. планувалось освоїти лише 7,4 млн грн. У подальшому ця установа продовжила виконання авторського нагляду. Контролюючи управлінський процес, автором 18 вересня 2017 р. за вхідним № 0016/01-09 на ім'я голови Запорізької обласної державної адміністрації було надіслано лист із запитом про стан реалізації зазначеного проєкту. В отриманій відповіді повідомлялося, що затримки пов'язані з тим, що надана документація має стадію «Проєкт», а для підготовки технічного завдання та його реалізації потрібна стадія відпрацювання «Робоча документація». Наголошувалося, що, отримавши необхідну стадію відпрацювання документів 14 червня 2017 р., управління капітального будівництва Запорізької облдержадміністрації підготувало тендерну документацію та оголосило торги. Однак усі учасники були дискваліфіковані, бо їхні пропозиції не відповідали вимогам та умовам тендерної документації [12]. Зрештою на підставі розпорядження голови

облдержадміністрації від 15 грудня 2017 р. № 282-к та Положення про Департамент представником замовника став Департамент капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації. Департамент (Замовник) організував тендер серед імовірних підрядчиків, однак перший тендер не виграв ніхто, тож час минав. За результатами наступних торгів переможцем було визначено ТОВ «УКРБУДРЕМОНТТЕХНОЛОГІЯ», яке згідно з договором від 24 травня 2018 р. № 25/04-П стало називатися «Генпідрядчик» [13].

Виробничі підрозділи Генпідрядчика досить швидко і жваво розгорнули побутові та робочі майданчики, розпочали роботи, налаштували дієві робочі контакти з органами місцевого самоврядування, місцевими організаціями і місцевим населенням. За словами представників Генпідрядчика, міський голова Вільнянська Н.О. Мусієнко зі свого боку надавала в цьому посильну практичну допомогу. Керівництво та працівники Генпідрядчика з розумінням поставилися до наявності на території виконання робіт приватних городів місцевих мешканців, намагались їх не витолочити і не зачепити. Аналогічне ставлення було і тоді, коли довелося проводити земляні та інші будівельні роботи вже на території приватних садиб. Там, де господар не дозволяв виконувати інженерні роботи на території свого двору, авторами проєкту було запропоновано інші конструктивні рішення в обхід приватної власності. Варто також зауважити, що представники адміністрації Генпідрядчика зіштовхнулись з тим, що місцевість через її тривале запустіння була не повністю вивчена авторами проєкту. Тому, маючи досвід проведення подібних робіт на інших об'єктах, представники Генпідрядчика не раз подавали пропозиції авторам проєкту щодо його змін і доповнень. Неодноразово об'єкт оглядався спільно і комісійно представниками місцевих органів влади, Генпідрядчика, Замовника та авторами проєкту. На жаль, на цьому етапі місцевих мешканців, які у цьому місці жили десятиліттями і знають, куди рити яму, щоб не було болота, ніхто вже не слухав. Так, проривши нижню частину водовідвідного колектора СК- І до місця його з'єднання з колектором СК І-І, заради якого автор досвіду і провів описані вище організаційні заходи, роботи в цьому місці було припинено, і працівники перейшли на виконання робіт згідно з тим же проєктом, однак усередині міста. Перескочили місцевість, через замулення якої і відбувалося підтоплення підвалів у цьому локальному районі міста, та почалися звернення. Вимагаючи продовження робіт, автору довелося звертатись за консультацією спочатку усно до депутата Верховної Ради В.В. Кривохатька, потім – до діячів декількох громадських організацій. Результатом консультацій стало звернення до управління капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації за роз'ясненням щодо причин зупинки і реальних термінів продовження робіт, щодо облаштування ґрунтового колектора [14] і запит про публічну інформацію з вимогою надати можливість особисто перевірити план-графіки здійснення робіт і поновити їх виконання вздовж русла запроєктованого колектора СК І-І [15]. Як повідомив народний депутат України В.В. Кривохатько, в разі відмови він подаватиме такий запит одразу до відповідного комітету Верховної Ради. Завдяки цим зверненням вдалось отримати доступ та зняти копії проєктно-кошторисної документації, яка на той час зберігалась у Замовника [16; 17]. Із куратором проєкту вдалось домовитися про продовження попередніх робіт із розриття колектора СК І-І, але без остаточного його облаштування. Як виявилось під час вивчення ситуації, бюджетний рік і кошти незабаром могли завершитись, тому «хтось» вирішив акцентувати увагу на роботах усередині міста, а не «закопувати гроші в землю».

Генпідрядчик виконав ще чимало робіт згідно з тим проєктом, однак його реалізація і досі триває. Наразі в управлінні капітального будівництва Запорізької облдержадміністрації та у Генпідрядчика вже не працюють ті фахівці, з якими вдалося свого часу налагодити співпрацю. За словами співробітників колишнього вже Генпідрядчика, через відсутність роботи довелося звільняти кваліфікованих працівників, та й сама організація припинила своє існування.

Вільнянська районна рада та державна адміністрація були розпущені у зв'язку з реформуванням органів місцевого самоврядування. Час каденції депутатів, причетних до організації робіт, добіг кінця. Колишнє потужне лобі, яке дозволяло вільнянцям вирішувати проблеми міста і району, припинило існувати, а новообране, ймовірно, ще не набрало потрібної сили та досвіду. Вільнянські депутати на сесіях продовжують планувати наявні кошти для продовження робіт, однак це незначні суми, що виділяються замість вирішення інших проблем міста.

Виконавчий комітет Вільнянської міської ради подає заявки та листи до посадових осіб усіх рівнів з проханням про виділення коштів для продовження розгорнутих, проте не завершених робіт. Але станом на 29 липня 2021 р. Запорізька обласна державна адміністрація у зв'язку з обмеженим фінансовим ресурсом обласного екологічного фонду кошти на реалізацію проєкту не виділила. У відповідях зазначається, що це питання буде додатково розглянуте впродовж поточного року під час перегляду показників обласного бюджету в межах наявного ресурсу.

Висновки і пропозиції. Захист населення і територій від чинників, що спричинили НС, є одним із обов'язків держави. До способів захисту населення від сучасних звичайних засобів ураження в приватному секторі належать підвали – пристосовані укриття подвійного призначення. Однак через неконтрольоване затоплення та підтоплення місцевості частина їх може бути непридатною для такого використання, а іноді – небезпечною. Тому укриття і територія, на якій вони розташовані, також потребують уваги й відповідних зусиль щодо їх експлуатаційного утримання під час інженерного захисту територій, зокрема і за допомогою публічно-приватного партнерства.

Одним із головних чинників, які стримують роботи з інженерного захисту місцевості, є недостатнє або часткове фінансування. Водночас існують значні розбіжності у часі між замовленням проєкту, проведенням тендера і початком робіт. За цей організаційний період можуть змінитись умови виконання робіт: зрости ціни на пальне та матеріали, звільнитись найбільш кваліфіковані працівники, бо організація простоює без роботи, початись чергова пандемія. Це призводить до розбіжностей у прийнятності досвіду виконання робіт в управлінні та серед виконавців. Нікому передати власний досвід для подальшої якісної та успішної роботи. Відсутні або легко руйнуються тимчасові вертикальні і горизонтальні управлінські та робочі зв'язки. Хто, від кого і в якому стані буде приймати попередню не виконану до кінця роботу?

До питань, які привернули увагу в процесі дослідження, належать і такі: серед проєктно-кошторисної документації не вдалося побачити схеми пооперaційного контролю якості робіт; початкове обстеження території було проведено без представників заявника – місцевих мешканців, що в подальшому призвело до запитів щодо окремих змін та доповнень проєкту, деякі важливі зауваження не враховані та не реалізовані до цього часу; автором проєкту не планується і не розроблено типовий план експлуатаційного утримання вже створених та спроєктованих інженерних споруд.

Зважаючи на досвід вивчення аналогічних досліджень, автор статті вважає, що розробники проєкту мають запропонувати типовий спосіб подальшого експлуатаційного утримання інженерних споруд. Замовник повинен бачити і знати, якими розрахунками та способами проведення робіт керуватися під час щорічного планування коштів для експлуатаційного утримання, наприклад, колекторів СК, які мають довжину понад 2 км, глибину близько 2,5 м, місцями обваловані кар'єрним камінням, щороку заростають очеретом та багаторічними бур'янами і через це без планового вкладання коштів у поточне експлуатаційне утримання будуть деградувати як споруда інженерного захисту. Проєкт загалом виявився досить «масивним». Якщо спочатку мова йшла тільки про земляні роботи вздовж пров. Тракторного, а перелічені вулиці ті роботи мали лише перпендикулярно перетинати, то згодом замовники й автори проєкту додали до нього також роботи вздовж названих вулиць міста. Їх виявилось аж занадто багато, а отже, вони були затратними. Ймовірно, тут спрацювало бажання замовити кошти на всі необхідні роботи, поки з'явилася така можливість. З виробничого погляду більш доцільним було б розділити всі роботи наявного проєкту на декілька та починати їх поетапно, реалізуючи сповна окремі локальні проєкти до їх повного завершення, починаючи від найбільш загрозливої ділянки, що спричинює підтоплення місцевості внизу, і завершуючи менш вразливими. Це дозволило б залучити до реалізації кожного з них одночасно або почергово декілька конкуруючих виконавців – переможців окремих тендерів, та не давало б змоги розсіювати кошти в руках одного Генпідрядчика по всьому місту. Могла б з'явитись можливість залучення менш потужних місцевих організацій – підрядчиків, незалежних від інших. За такої організації завершені роботи могли б уже передаватися для експлуатаційного утримання відповідним місцевим організаціям, можна було б більш ретельно контролювати виділення та освоєння коштів. Тому описаний механізм публічно-приватного партнерства недосконалий: організаційні заходи проводяться повільно, що разом

з іншими недоліками негативно впливає на кінцевий результат. Такий механізм потребує більшої уваги керівництва, детального аналізу недоліків та доопрацювання в процесі його реалізації, однак є цілком життєздатним за наявності ефективного менеджменту [18, с. 27, 30].

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: http://surl.li/agblq (дата звернення: 14.09.2021).
2. Кодекс цивільного захисту України. URL: http://surl.li/giwu (дата звернення: 14.09.2021).
3. Мірошніченко О. Контактна особа при проведенні тендера. URL: http://surl.li/agbly (дата звернення: 16.09.2021).
4. Шагабутдінова Е. Областной ДКС отдал 17 миллионов гривен на защиту от подтоплений Вольнянска / 061ua : сайт города Запорожье. URL: http://surl.li/agblz (дата звернення: 16.09.2021).
5. Бєліх І.В. Громадська діяльність. Від ліцейських погонів до офіцерських зірок : освітній сайт. URL: https://zahustzp.wixsite.com/zahusnuk/blank-yxpqv (дата звернення: 16.09.2021).
6. Стефаненко В.М. Мешканцям північно-західного мікрорайону міста : відповідь на колективну заяву від 13 квітня 2004 р. № 04/281 / Виконком Вільнянської міської ради. URL: http://surl.li/agbmc (дата звернення: 16.09.2021).
7. Бєліх І.В. Колективна заява Вільнянському міському голові Н.О. Мусієнко від мешканців вул. Жовтневої, Першотравневої, Запорізької, Маяковського, пров. Тракторного від 20 квітня 2015 р. URL: http://surl.li/agexb (дата звернення: 16.09.2021).
8. Мусієнко Н.О. Про надання відповіді від 30 квітня 2015 р. № Ко-30 (02.04-51/39) / Виконавчий комітет Вільнянської міської ради. URL: http://surl.li/agbqk (дата звернення: 16.09.2021).
9. Бєліх І.В. Звернення до народного депутата України В.В. Кривохатька від 14 липня 2015 р. URL: http://surl.li/agbml (дата звернення: 16.09.2021).
10. Кархачов В.Г. Про надання публічної інформації від 5 жовтня 2015 р. № 08-Б-206-п / Запорізька обласна державна адміністрація. URL: http://surl.li/agbmo (дата звернення: 16.09.2021).
11. Мусієнко Н.О. Відповідь на публічний запит Бєліху І.В. від 12 жовтня 2015 р. № 02.04-56/Фо-п/15 / Виконавчий комітет Вільнянської міської ради. URL: http://surl.li/agbmw (дата звернення: 16.09.2021).
12. Бриль К.І. Про ліквідацію підтоплення м. Вільнянськ від 2 жовтня 2017 р. № 08-Б-2724-2 / Запорізька обласна державна адміністрація. URL: http://surl.li/agbna (дата звернення: 16.09.2021).
13. Договір про закупівлю робіт за державні кошти від 24 травня 2018 р. № 25/04-П / Департамент капітального будівництва Запорізької ОДА. URL: http://surl.li/agbnc (дата звернення: 16.09.2021).
14. Бєліх І.В. Звернення до Департаменту капітального будівництва Запорізької ОДА від 14 вересня 2018 р. № 0022/01-09. URL: http://surl.li/agbng (дата звернення: 16.09.2021).
15. Бєліх І.В. Запит на інформацію до Департаменту капітального будівництва Запорізької ОДА від 14 вересня 2018 р. № 0024/01-10. URL: http://surl.li/agbnk (дата звернення: 16.09.2021).
16. Бєлєвцов С. Про надання інформації від 24 вересня 2018 р. № 06/2380/01-09 / Департамент капітального будівництва Запорізької ОДА. URL: http://surl.li/agbnm (дата звернення: 16.09.2021).
17. Бєлєвцов С. Про надання інформації від 24 вересня 2018 р. № 06/2379/01-10 / Департамент капітального будівництва Запорізької ОДА. URL: http://surl.li/agbno (дата звернення: 16.09.2021).
18. Бєліх І.В. Сучасний стан організації цивільного захисту в місцевих громадах України : *матеріали МНПК «Державне управління в Україні»: виклики та перспективи. 7–8 травня 2021 р.* С. 25–30.

Bielikh I. V. Experience public-private partnership on the example of engineering protection against flooding construction of civil protection and the territory of the Vilnyansk city territorial community of Zaporizhzya region

The purpose of the article is a description of the existing experience of public-private partnership during the organization of work on engineering protection against flooding northwestern part of city Vilnyansk of Zaporozhye region. Also the aspect of the engineering protection of protective constructions of civil protection was considered. The article presents citations from the Constitution of Ukraine where it states that every person has an integral right to life and nobody can be arbitrarily deprived of life. The duty of the state is to protect the human life that everyone has the right to protect their life and health, life and health of other people from illegal attacks. Also is given a quote from the Code of Civil Protection of Ukraine that civil protection is the function of the state.

The article presents an example of an emergency (hereinafter – NS), which is caused by shelling the territory of the settlements of Donetsk and Luhansk regions by modern conventional means of

defeat from 2014. The giving an opinion about the urgent need for the protection of a non-evacuated peaceful population in crisis areas of ammunition explosions, using adapted dual-purpose shelters – ordinary private basements. However, the shelter of people in such constructions can sometimes be impossible, be short and dangerous due to their flooding and damage. The problem of flooding of areas of settlements also has a negative impact on a lives of and farms. Also in addition to the dangers and opportunities described above, the destruction of designs in soil waters interfere with comfortable residence and management of the national economy, even in the absence of emergency factors. Consequently, such construct and territories should also can the necessary attention and engineering protection. The following describes the personal experience of the author of the publication: own actions are described and published a correspondence with public authorities. In the opinion of the author, such actions together with the efforts of other stakeholders initiated a public-private partnership at different levels of public power and moved from place to solve the problem of flooding the northwestern part of the city. At the same time, under the engineering protection are protective structures of civil protection of various classifications. The described works started in a planned order, they continue publicly private partnership. However, the public-private partnership mechanism imperfect: organizational activities are held slowly. This together with other defects negatively affects the end result. Such a mechanism requires greater attention from the leaders, requires detailed analysis of disadvantages and improvement in the course of its implementationand is quite viable in the presence of effective management.

Key words: *Vilnyansk, flooding, public-private partnership, civil protection, protective facilities.*

УДК 352.08(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.10

А. О. Надежденко
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

Ю. В. Камардіна
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті досліджується роль інституту старост у функціонуванні системи місцевого самоврядування в сучасній Україні; висвітлено сучасний стан та особливості побудови системи публічного адміністрування на місцях. Доведено, що процес ефективного управління на місцевому рівні потребує пошуку нових форм створення оптимальної конфігурації організаційної основи громад і вдосконалення механізмів та інструментів формування нової системи комунікації місцевої влади і мешканців громади.

Визначено, що основною метою муніципальної реформи в Україні є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для забезпечення спроможності місцевих громад та надання місцевим органам влади реальних можливостей із формування дієвої системи публічного управління та адміністрування на місцях за допомогою введення нової самоврядної конструкції – інституту старост. У межах дослідження законодавчого поля інституту старост в Україні доведено, що ця нова конструкція неодноразово зазнавала суттєвих змін, що актуалізує питання деталізації муніципально-правового статусу старости за сучасних умов державотворення та правотворення в Україні.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз муніципально-правового статусу старости в системі публічного адміністрування; виокремлено його основні елементи, що впливають на функціонал старости. Порівняні особливості правового регулювання інституту старост відповідно до чинного законодавства. Акцентовано увагу на зміні структурних елементів правового статусу старости, які визначають правомочність, особливості процедури затвердження на посаду, механізм реалізації повноважень та гарантії діяльності старости у відповідному старостинському округу.

Аргументовано, що позиція старости визнається найважливішим інститутом суспільного життя старостинського округу, що поєднує в собі функції представника як місцевої влади, так і населення. Доведено, що законодавчого регламентування потребує зміна правового статусу старости та обов'язковість встановлення меж його діяльності в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради.

Ключові слова: *децентралізація влади, територіальна громада, місцеве самоврядування, публічне управління та адміністрування, інститут старост, муніципально-правовий статус старости, старостинський округ.*

Постановка проблеми. Однією з головних трансформацій, необхідних для проєвропейського розвитку України, є реформа місцевого самоврядування та публічного адміністрування в сучасних умовах децентралізації, а одним із найважливіших етапів цієї реформи стає процес формування спроможних територіальних громад, заснованих на принципах автономії у вирішенні питань місцевого значення з обмеженою участю структур державної влади і залученням мешканців громади до процесів організації своєї діяльності з вирішення проблем на відповідній території.

Зазначена мета може бути досягнута лише в тому випадку, якщо місцева влада

© Надежденко А. О., Камардіна Ю.В., 2021

максимально наближена до населення, а саме населення активно включене в процеси організації життєдіяльності на місцях.

Однак за сучасних українських реалій, що характеризуються наявністю великих за площею адміністративних територій, значною віддаленістю населених пунктів один від одного, а нерідко – і від будь-яких адміністративних центрів, низькою активністю самого населення, звужуються можливості створення ефективної системи управління на місцях.

Саме це зумовило необхідність пошуку нових форм створення оптимальної конфігурації організаційної основи громад і вдосконалення механізмів й інструментів формування нової системи комунікації місцевої влади та мешканців громади.

Процес державної децентралізації в Україні та запровадження принципу субсидіарності збільшили попит на різноманітність та якість послуг, що надаються територіальними громадами, і посилили вплив на функції органів публічної влади, шукаючи нові моделі організації всіх її компонентів.

Тому, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Основною метою муніципальної реформи в Україні стає створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для забезпечення спроможності місцевих громад і надання місцевим органам влади реальних можливостей щодо формування дієвої системи публічного управління та адміністрування на місцях за допомогою введення нової самоврядної конструкції.

Тому в 2015 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] (з одночасним внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР), новелою якого стало створення старостинських округів в об'єднаних громадах та запровадження інституту старост.

За цих умов комплексне дослідження розвитку інституту старост на сучасному етапі українського державотворення є вкрай актуальним і потребує усвідомлення та осмислення ролі старости на шляху до побудови ефективної моделі розвитку села чи селища, громади загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові дослідження з проблематики розвитку інституту старост переважно були спрямовані на: вивчення історії становлення інституту старост в Україні (О.М. Колодій [3], В.В. Ладиченко [4]); дослідження правового статусу старости (І.В. Дробуш [5], М.М. Воронов [6]); вивчення досвіду діяльності старости в певних регіонах сучасної України (М.О. Дурман [7], К.М. Леміш [8]). Але з часом та в результаті останніх законотворчих ініціатив парламентаріїв інститут старости зазнав суттєвих змін, що актуалізує питання деталізації муніципально-правового статусу старости в сучасних умовах державотворення та правотворення в Україні.

Метою статті є дослідження сучасного стану та перспектив розвитку інституту старост у сьогоднішніх умовах державотворення і правотворення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Найважливішим досягненням реформи місцевого самоврядування в Україні стало об'єднання населених пунктів у територіальні громади зі спільним органом місцевого самоврядування. Відповідна сільська, селищна, міська рада у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади) може утворювати старостинські округи, які очолює староста. Таким чином, староста стає для частини громади важливим комунікатором та виразником інтересів жителів старостинського округу.

Проте перші спроби створення та функціонування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) виявили низку проблем і недоліків. Тому питання, які потребували вдосконалення, виносяться на порядок денний насамперед на рівні законодавчого врегулювання. Так, 12 березня 2017 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селищ» [9], в якому більш детально визначено правовий статус старости; процедури щодо проведення виборів старости та припинення його повноважень; перелік повноважень старости та гарантії його діяльності; підстави і порядок відкликання старости за народною ініціативою.

Слід зазначити, що в низці ОТГ за умов територіальної віддаленості органів і державних службовців місцевого самоврядування від мешканців територіальної громади та їхніх фактичних інтересів сьогодні староста стає

необхідним «елементом», який дозволяє мінімізувати негативні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад. Теоретично, виходячи з принципів муніципального права, на основі яких були закладені загальнодемократичні ідеї, безпосередньо представляти інтереси жителів територіальної громади повинні депутати представницького органу: передбачається, що вони залучені до життя територіальної громади і мають владні повноваження щодо його покращення, оперативного вирішення надзвичайних питань місцевого значення. Однак фактично той контакт між депутатами і мешканцями територіальної громади, який природним чином формується зі старостою, встановити неможливо через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Так, штучне укрупнення територіальних громад призводить до того, що депутати і голова опиняються поза питаннями життєдіяльності більшості населених пунктів, реалізація права на безпосереднє звернення до них зазнає складнощів у транспортній і соціальній інфраструктурі, вимагає тимчасових витрат, водночас як старости мають можливість підтримувати постійний діалог із представниками муніципальної влади, тримати їх в курсі проблем і забезпечувати «зворотний зв'язок» із населенням.

Діяльність старости можна розглядати як діяльність «посередника», котрий забезпечує ведення неформального і постійного діалогу, завдяки якому з'являється можливість вирішення питань місцевого значення, побудови актуальних планів розвитку громади. При цьому, незважаючи на єдність цілей, інститут вирізняється різноманітністю форм і навіть нормативних засад. У більшості населених пунктів правове регулювання діяльності старост здійснюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також Положення про старосту.

Нещодавні зміни, які були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [10], призвели до змін правового регулювання інституту старост із метою подальшого його розвитку. Отже, зміни, які були внесені до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зумовили низку нововведень, які визначають правовий статус старости, а саме порядок обрання, строк повноважень, порядок організації роботи старости тощо (табл. 1).

Результати порівняльно-правового дослідження законодавства щодо розвитку інституту старост дають можливість встановити зміни правового статусу старости. Правовий статус старости визначається як сукупність структурних елементів, за допомогою яких староста старостинського округу наділяється відповідними правомочностями, визначається порядок обрання старости старостинського округу, регулюється механізм реалізації повноважень старости старостинського округу, а також закріплюються гарантії діяльності старости відповідного старостинського округу. Так, згідно з ч. 1 ст. 54^1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», старосту затверджують сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Кандидатура старости підлягає обов'язковому громадському обговоренню (на громадських слуханнях, зборах громадян, в інших формах консультацій із громадськістю), яке повинно проводитися в межах відповідного старостинського округу; за результатами такого обговорення кандидатура (кандидатури) старости пропонується відповідним сільським, селищним, міським головою на затвердження сільською, селищною, міською радою (на строк її повноважень). Отже, як зазначає О.П. Бойко [11], така позитивна зміна сприятиме розвитку партисипативної демократії, прозорому процесу добору кандидатур на посади старост і дещо посилить аргументи голови під час подання таких кандидатур на розгляд ради.

Позиція старости визнається найважливішим інститутом суспільного життя старостинського округу, що поєднує в собі функції представника як місцевої влади, так і населення. Проаналізувавши ч. 4 ст. 54^1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити головну функцію старости – діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради та сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні ними питань місцевого значення. Староста є сполучною ланкою між населенням та органами місцевого самоврядування, яка сприяє взаємодії жителів старостинського округу з виконавчими органами сільської, селищної, міської ради завдяки проведенню особистих прийомів мешканців, за результатами яких пропозиції спрямовуються до органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 54^1 зазначеного Закону визначаються повноваження старости, тобто основні напрями

Таблиця 1

Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII	Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 р. № 1638-IX
Змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» старосту віднесено до одного з елементів системи місцевого самоврядування. Таким чином, староста опинився в одному переліку із територіальною громадою, обласною, районною радами, місцевими радами та їх 23 виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, органами самоорганізації населення.	Староста виключається з системи місцевого самоврядування в Україні (зміни до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це зумовлено вимогою збалансування самої системи у зв'язку з наступними змінами до Закону.
Важливою новацією Закону було введення поняття «старостинський округ», яким, по суті, має позначатися територія, на котру поширюються повноваження одного старости.	Змінено термін «старостинський округ» саме з метою запровадження інституту старост, зокрема для міст – не адміністративних центрів громад: «старостинський округ – частина території територіальної громади, в межах якої розташовані один або декілька населених пунктів, крім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям такого округу та забезпечення представництва їхніх інтересів старостою». Це є позитивною зміною, оскільки міста – не адміністративні центри громад – зможуть мати свого представника, тобто старосту. Така зміна забезпечує рівність прав на місцеве самоврядування та дійсно сприятиме розвитку інституту старост.
Згідно з ч. 2 ст. 54^1 староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.	Відповідно до ч. 5 ст. 54^1 старості гарантується право на участь та виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органів ради.
Згідно зі ст. 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права за допомогою таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який наразі, відповідно до ст. 141 Конституції України, становить п'ять років.	Згідно зі ст. 54^1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.
Ст. 79^{-1} щодо питань дострокового припинення повноважень старости.	Виключено ст. 79^{-1} про дострокове припинення повноважень старости. Це зумовлено зміною статусу старости.

його діяльності з вирішення завдань місцевого самоврядування. Серед найважливіших можна виокремити: розвиток і підтримання в належному стані комунальної інфраструктури; контроль за станом території населеного пункту; контроль за виконанням робіт із благоустрою; сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення; організацію та проведення загальних зборів, громадських слухань й інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі тощо. Інститут старост вважається найважливішим механізмом, що забезпечує збереження, функціонування та подальший розвиток старостинських округів.

Таким чином, як бачимо, функції, покладені на старосту, досить широкі. Однак слід зазначити, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено лише загальні засади здійснення старостами своїх повноважень. Слід погодитися з М.І. Войт [12, с. 25], який відзначає, що «для більш

чіткого регулювання цієї діяльності потрібна якісна місцева нормативно правова база, яка б конкретизувала законодавчі норми й адаптувала їх до місцевих умов, а також чітко регламентувала всі пов'язані процедури, надаючи таким чином старостам реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх сіл і селищ». Конкретизувати повноваження старости можна насамперед завдяки ухваленню Положення про старосту; Статуту територіальної громади; Регламенту місцевої ради та її виконавчих органів. При цьому слід враховувати ст. 19 Конституції України [13], в якій визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А це означає, що пере дача старостам таких додаткових повноважень не повинна суперечити чинному законодавству.

Отже, дискусія щодо розвитку інституту старост в Україні є актуальною. Закон № 1638-IX відображає загальні засади правового статусу та організації діяльності інституту старост у системі місцевого самоврядування України і має низку позитивних аспектів:

– для міст, які не є адміністративними центрами громад, також запровадили посади старост;

– староста матиме низку додаткових повноважень, що посилить його представницькі функції;

– врегульовано питання про обмеження сумісництва старост;

– врегульовано питання припинення повноважень виконувачів обов'язків старост.

Висновки і пропозиції. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування єдиної точки зору з приводу ролі і значення інституту старост не сформувалося. В межах основної ідеї місцевого самоврядування в Україні, як і в загальносвітовому просторі, його сутність полягає саме в реалізації можливості спільної діяльності територіальної громади, активізації якої сприяє інститут старост. Однак для всебічного поширення і розкриття правової природи інституту старост об'єктивно необхідне формування не лише правових гарантій реалізації, а й низки економічних, культурних, соціальних умов.

Сьогодні процес інституціоналізації інституту старост у системі місцевого самоврядування не повністю завершений, заходи, спрямовані на його подальший розвиток, мають, на нашу думку, вживатися з урахуванням різних факторів, зокрема думок громадян про соціальну позицію старости, ставлення населення старостинських округів до цього інституту.

Список використаної літератури:

1. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 (дата звернення: 28.07.2021).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата звернення: 07.04.2021).
3. Колодій О.М. Становлення інституту старости в Україні: правовий статус та повноваження. *Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 18 квітня 2018 р. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 147–150.
4. Ладиченко В.В., Максименко Ю.П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2019. № 2. С. 8–17.
5. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2014. № 10-2. Том 1. С. 48–51.
6. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 50–53.
7. Дурман М.О. Новації законодавства щодо інституту старости в місцевому самоврядуванні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання ; збірник. 2021. № 1 (13). С. 169–177.
8. Леміш К.М. Регулювання інституту старост в Україні. *Регіональна економіка та управління.* 2020. № 4 (30). С. 59–64.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селищ : Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text (дата звернення: 30.07.2021).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14 липня 2021 р. № 1638-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-IX#Text (дата звернення: 25.08.2021).
11. Бойко О.П. Про ймовірну зміну статусу старост. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13113 (дата звернення: 01.08.2021).
12. Войт М.І. Староста в Україні: правовий статус та повноваження : науково-практичний посібник / за заг. ред. М.І. Баюка. Хмельницький : ПП МЕЛЬНИК А.А., 2017. С. 21–29.
13. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр (дата звернення: 27.08.2021).

Nadezhdenko A. O., Kamardina Yu. V. Development of the institute of headmen in the system of public administration (municipal and legal aspect)

The article examines the role of the institute of headmen in the functioning of the system of local self-government in modern Ukraine; the current state and peculiarities of building a system of public administration on the ground are highlighted. It is proved that the process of effective management at the local level requires the search for new forms of formation of the optimal configuration of the organizational basis of communities and improvement of mechanisms and tools for forming a new system of communication between local authorities and community residents. It is determined that the main goal of municipal reform in Ukraine is to create legal, material, financial, organizational, informational and other conditions to ensure the capacity of local communities and provide local authorities with real opportunities to form an effective system of public administration and local administration by introducing a new self-governing structure – institute of headmen. Within the study of the legislative field of the institute of headmen in Ukraine it is proved that this new construction has repeatedly undergone significant changes, which, in turn, raises the issue of detailing the municipal legal status of headmen in modern conditions of state formation and lawmaking in Ukraine. The comparative-legal analysis of the municipal-legal status of the headman in the system of public administration is carried out; its main elements influencing the functionality of headman are singled out. A comparative analysis of the features of the legal regulation of the institution of headmen in accordance with current legislation. Emphasis is placed on changing the structural elements of the legal status of the headman, which determine the eligibility, features of the approval procedure, the mechanism for exercising the powers and guarantees of the headman in the relevant district. It is argued that the position of the headman is recognized as the most important institution of public life of the headman's district, which combines the functions of a representative of both local authorities and the population. It is proved that the legislative regulation requires a change in the legal status of the headman and the obligation to establish the boundaries of his activities in the interests of the residents of the relevant headman's district in the executive bodies of the village, town, city council.

Key words: *decentralization, territorial community, local self-government, public administration, institution of headmen, municipal and legal status of headman, headman's district.*

UDC 330.3:377.1
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.11

O. V. Shershnova
PhD in Public Administration, Lecturer
at the Department of Document Science and Informational Activities
National University of Ostroh Academy
ORCID: 0000-0003-1582-4515

V. D. Bondar
PhD in Public Administration, Lecturer
at the Department of Document Science and Informational Activities
National University of Ostroh Academy
ORCID: 0000-0002-2425-3884

K. I. Yakunina
PhD in Historical Sciences,
Lecturer at the Department of Cultural Studies and Philosophy
National University of Ostroh Academy
ORCID: 0000-0002-2948-0429

EDUCATIONAL COMPONENT IN SDGS IMPLEMENTATION IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT

Aim. *This research trace connection between education and Sustainable Development Goals in Ukraine on the example of Rivne region. The purpose is to analyze the Sustainable Development Goals (SDGs) implementation and its educational component at regional level in Ukraine, which reflects the main educational trends in the country, the level of realization of civil rights and values, the tendencies in the SDGs implementation in general.* ***Methods.*** *The authors have conducted quality research with comparative, contextual and rating analysis of regional and local strategic development plans, key SDGs documents, and indicators of SDGs implementation.*

Results. *According to the results of reporting documents analysis on the implementation of Sustainable Development Strategies of Rivne region, it is appropriate to state that the mechanisms of SDG 4 implementation are: establishing partnerships between government officials, educational institutions, business associations, chambers of commerce, relevant enterprises, and civil society; the principle of complicity and joint participation; raising funds from international financial donors, donors; conducting an educational, informational and educational campaign in the community, etc. At the present universities have become a platform for the accumulation of ideas, human resources and a translator of SDGs ideas for the public. More, the regional authorities emphasized the importance of the educational component as a mechanism for addressing planned operational goals, but the SDG 4 implementation leaves much to be desired. Initiatives implemented within the SDG 4 remain declared or have the form of solving common problems.*

Conclusions. *The educational component in SDGs implementation at the regional level in Ukraine is only being formed and is insufficiently defined in activities of both educational institutions and public administration system of Sustainable Development. Complex analysis of Strategic Development Plans of Rivne region and reporting documents on its implementation shows (in)prospects and (in) effectiveness of the educational component as a mechanism for SDGs implementing in the region at present period of time.*

Key words: *sustainable development, Sustainable Development Goals, strategy, education, Rivne region.*

Introduction. The emergence of Sustainable Development concept in the XX century became a new stage in solving the global problems of Mankind. The implementation of ideas and principles of Sustainable Development, based on environmental balance, economic and social develop-

© Shershnova O. V., Bondar V. D., Yakunina K. I., 2021

ment, is carried out at all levels, including global, national, local, individual. Important in achieving the principles of Sustainable Development is the individual level, which is a person's awareness of the consequences of their own activities in changing the environment. Education, which is an important factor in the formation of environmental awareness among the inhabitants of the planet, significantly effects on individual level. At the present stage, it is advisable to trace the role of national education in understanding and promoting the concept of Sustainable Development and Sustainable Development Goals (SDGs).

The United Nations (UN) Conference on Environment and Development (The Earth Summit), held in Rio de Janeiro in 1992, launched the concept of Sustainable Development. Ukraine was one of the states that supported The Earth Summit's main documents – "The Rio Declaration on Environment and Development" and "Agenda 21" [14]. Agenda 21 aimed to promote sustainable development at global and national levels. This document became the basis for the formation of the 8 Millennium Development Goals (MDGs), and later for the Sustainable Development Goals. The UN Sustainable Development Summit in September 2015, based on the MDGs, proposed a new package of global goals called the Sustainable Development Goals. They were enshrined in the final document of the Summit "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development". In total, 17 global goals and 169 tasks were set to be implemented and implemented in the world in 2015–2030. Ukraine joined the implementation, holding series of expert consultations at the national and regional levels for determining the priority and adaptation of the SDGs in 2016. As a result, the priority SDGs in Ukraine by 2030 were determined and ranged:

1. *Goal № 16 (Building a peaceful and inclusive society);*
2. *Goal № 8 (Sustainable economic growth and decent work for all);*
3. *Goal № 3 (Good health and promotion well-being);*
4. *Goal № 9 (Sustainable infrastructure and innovation);*
5. *Goal № 1 (Poverty reduction)* [18].

An Interdepartmental Working Group of Representatives of United Nation Development Program in Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine was established to monitor and evaluate the achievements of the SDGs in Ukraine in 2018. Decree of the President of Ukraine № 722/2019 "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030" [7] provided dynamics in achievements the SDGs in Ukraine. According to this Decree, the SDGs are guidelines for the development of draft forecast and program documents, draft regulations in order to ensure the balance of economic, social and environmental dimensions of sustainable development of Ukraine. In pursuance of this Decree, the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine analyzed the incorporation of the SDGs into the strategic and program documents of the State. The analysis showed that a total of 17 goals and 86 national tasks of the SDGs are incorporated in 162 regulations of the Government. 1394 tasks and 4296 measures, enshrined in these acts, are aimed at implementing the tasks of the SDGs [20]. Thus, Sustainable Development Goals are being actively implemented in Ukraine at the national level.

The implementation of strategies begins at the regional level, which objectifies the study of this process from this level. Moreover, the problems faced by local governments, civil society organizations and civil society in the region in the process of implementing SDG 4 become an indicator of the level of quality of education and together provide an opportunity to try such mechanisms to improve the educational environment that would not work at the national level.

Despite the significant efforts of the United Nation Development Program (UNDP) and Ukrainian Government agencies, the concept of Sustainable Development, understanding and promotion of the SDGs remains unclear to the majority of the population of Ukraine. This is especially true for regional and local development. According to the data of Analytical report on the results of the National Sociological Survey "Perceptions of the population of Ukraine about Sustainable Development", made in March 2017, 57,3% of the respondents do not hear about SDGs in Ukraine, that is a factor that slows down the process of achieving them at the individual and local l evels [18].

To study the SDGs implementation in Ukraine at national, and regional levels, it is important to determine the range of scientists who are engaged or whose research is relevant to this issue. So, main authors, whose researches were conducted to Sustainable Development Goals implementation and its indicators on national and regional strate-

gies in Ukraine are: Artemenko V. [1], Gerasimchuk Z. [3], Gromozdova L., Gromozdov V. [17], Smyrnova I., Mykhailiuta Ye. [8], and others. In Ukraine a number of scientists have been formed, who study certain aspects of the SDGs implementation in the activities of institutions and establishments at both national and regional levels, in particular, Omarov Sh. [4], Shershnova O. [13], Vysotska O. [2], and others. Therefore, the question of the educational component inclusion for SDGs implementation at the regional level remains partially investigated, and it will be interesting for further research and comprehensive analysis within the current study.

Objectives and methodology. *The purpose of this research* is to analyze the Sustainable Development Goals implementation and its educational component at regional level in Ukraine, which reflects the main educational trends in the country, the level of realization of civil rights and values, the tendencies in the SDGs implementation in general. Education in Sustainable Development is directly related to all its economic, social, political and informational components. The educational mechanisms in a particular country make it possible to trace the general level of education and to determine the problems of SDGs implementation in it.

Main tasks of this research are to identify mechanisms for SDG 4 implementation in strategic documents in Rivne region and to analyze the level of educational component of Sustainable Development Goals at the regional level. The choice of the region is explained by the direct inclusion of the research group members in the educational space of both Ukraine and the Rivne region.

This paper analyses the theoretical framework of SDGs, its manifestations in Ukraine and Rivne region since it needs contextualization – how it works on regional level. *Main methods, used for performing research tasks,* were chosen as comparative, contextual and rating analysis of regional and local strategic development plans, key SDGs documents, and indicators of SDGs implementation.

Results. The basis for understanding and consolidating the ideas of sustainable development in society is education. In 1992, at the UN Conference on Environment and Development in Johannesburg, *education* was recognized *as a "tool" for achieving sustainability* and the idea of holding the UN Decade of Education for Sustainable Development was adopted. The main goal of the Decade was to integrate the concept of Sustainable Development into national education systems at all levels. In particular, in Chapter 36 of the "Agenda 21" we can find the opinion that a necessary condition for the implementation of the concept of Sustainable Development is *to increase the level of educational development* [14].

In 2003, at the conference "Environment for Europe" in Kyiv, environment ministers from 55 countries around the world decided to develop a regional strategy for education for Sustainable Development. In 2005, the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) presented the document "Education Strategy for Sustainable Development" [15]. The Strategy identified the main approaches to the implementation of Sustainable Development in the education sector, the involvement and training of specialists, the need to move the education of knowledge to education until 2015.

An important international document is the Resolution A/RES/74/223 "Education for sustainable development in the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development" (2019) [16], where one of the identified targets for SDGs in education by 2030 is *"to ensure equal access for all women and men to low-cost and high-quality technical, vocational and higher education, including universities"*, as well as in the Reports on of Sustainable Development Goals achievement in Ukraine (2020).

Terms *"Education for Sustainable Development", "Education in the interests of Sustainability", "Education of Sustainability"* become more recognizable in the XXI century. Thus, a survey conducted among EU citizens in 2012 showed that "70% of respondents expressed a desire to learn, at the same time, 80% believe that education should improve their professional life, and 72% – personal" [21].

The standard tool for a general comparison of living standards of different countries and regions, or its individual indicators (education, health, ecology, etc.) is the monitoring of key indicators. Integrated monitoring and reporting systems have been introduced to assess the level of the SDGs implementation, including its educational component at various levels. Important sources of information about Sustainable Development Goal's implementation are SDG Tracker, SDG Indicators Metadata repository, SDG 4 Indicators and ESDToolkit, etc. For example, indicators of Sustainable Development Goals Implementation in Ukraine by SDG Tracker

are presented at Table 1. The data show that in Ukraine there are quite high indicators that have been achieved.

Indicators of SDGs Implementation in Ukraine are decisive for indicators at the regional level. The research team decided to compare them to track their implementation at different levels of public administration. So, strategic planning and in accordance with the SDGs (MDGs until 2015) Rivne region began in 2011 with the Sustainable Development Strategy of Rivne region "Western Gate" for 2011–2014 and its Implementation Plan (2011) [6]. Having identified economic, environmental and social development as strategic goals for the region's development, focusing on MDG 1 (poverty reduction), MDG 2 (providing quality lifelong learning), and MDG 7 (sustainable environmental development), the regional authorities emphasized the importance of the *educational component* as a mechanism for addressing planned operational goals. Namely:

– supporting of applied research activities in educational institutions;

– flexible mediation between enterprises, educational institutions and the labor force, especially the unemployed;

– improving the quality of educational services, their compliance with the needs of the labor market, creating mechanisms for flexible balancing of supply and demand in the labor market;

– encouraging young people to return and stay in their rural community after getting an education in the city;

– creation of opportunities for continuous quality education and improvement of skills, including lifelong learning, etc.

Strategic planning of Rivne region in the following periods was focused on the development of economic potential of the region, balanced regional development, and the development of human capital [11; 12]. These goals were correlated with the SDGs.

The *educational component* in their implementation concerned:

– development of social, communal and educational infrastructure of villages;

– improving training for the needs of the regional economy, including the development of a lifelong learning system;

– development of innovation culture by popularizing the implementation of scientific, inventive and innovative activities, as well as the creation of a holistic education system, taking into account the staffing of innovative activities;

– formation of modern centers of vocational education with the introduction of new technologies for priority sectors of the regional economy, etc.

According to the results of the analysis of reporting documents on the implementation of Sustainable Development Strategies of Rivne region, it is appropriate to state that the mechanisms of implementation of SDG 4 are (Table 2):

– establishing partnerships between government officials, educational institutions, business

Table 1

Indicators of Sustainable Development Goals Implementation in Ukraine by SDG Tracker

Indicator	Ukraine
Share of students at end of lower secondary education achieving minimum maths proficiency, 2010–2015	81% 2015
Proportion of children under 5 years of age who are developmentally on track, 2015	89% under-5s 2012
Total net enrolment rate, primary, gender parity index (GPI), 2015	1.02 GPI 2014
School life expectancy, primary, gender parity index (GPI), 2015	1.02 GPI 2014
Primary completion rate, gender parity index (GPI), 2015	1.02 GPI 2014
School life expectancy in secondary education, males, 2014	6.94 years 2014
School life expectancy in secondary education, males, 2014	6.82 years 2014
School life expectancy in secondary education, males, 2014	99,72%
Youth literacy rate, female, 2015	99,81%
Adult literacy rate, population 15+ years, male (%), 2015	99,79%
Adult literacy rate, population 15+ years, female (%), 2015	99,74%
Gross overseas development assistance (ODA) from all donors for scholarships, 2015	$10.84 billion
Percentage of teachers in primary education who are qualified, 2015	84,76% 201

Source: [19]

associations, chambers of commerce, relevant enterprises, and civil society; the principle of complicity and joint participation;

– raising funds from international financial donors, donors;

– conducting an educational, informational and educational campaign in the community, etc.

However, it should be noted that the implementation of SDG 4 in Rivne region was mainly implemented through the optimization of the network of educational institutions and the improvement of their material and technical base; systematic monitoring of the labor market and coordination of training programs with the needs of the labor market; cooperation with universities in the training of highly qualified personnel, in demand in the innovative components of economic development. Therewith, such promising measures as "mixed planning of areas such as "housing – work – education – social infrastructure" or "formation of a single information educational environment" have not been fully implemented [11]. The educational component is used as a mechanism to solve economic, environmental, social problems of the region, but the implementation of SDG 4 leaves much to be desired. Initiatives implemented within the SDG 4 remain declared or have the form of solving common problems. This is why indicators of Sustainable Development Goals Implementation in Rivne region are defined as "described partly".

Indicators of Sustainable Development Goals Implementation in Rivne Region (no data in 2020) are:

– number of established preschool educational institutions;

– number of organized activities for the rehabilitation and recreation of children;

– number of educational and cultural campaigns activities for young people to respond to today's challenges;

– percentage of retention in the workplace of graduates received specialty;

– number of established youth centers;

– share of employed citizens over the age of 45 and vulnerable groups population;

– number of educational activities aimed at increasing ecological culture and education of citizens [12].

Table 2

Educational component of the implementation of the CSW of Rivne region in 2011–2020

	Strategic goals	Operational goals, objectives
Sustainable Development Strategy of Rivne region "Western Gate" for 2011–2014	1. Economic development 2. Ecological development 3. Social development	3.4. Improving conditions for improving the quality of life in the region 3.4.3. Improving opportunities for youth self-organization 3.4.4. Creating opportunities for continuing quality education and skills development, including lifelong learning
Development Strategy of Rivne region for the period up to 2020	1. Development of economic potential "Region of sustainable economic growth" 2. Development of rural areas "Equal Opportunities Region" 3. Development of human capital "The land of comprehensive human development"	2.3. Supporting rural employment 2.3.3. Improving training for small businesses in rural areas 3.1. Increasing the adaptability of the population to the needs of the labor market 3.1.1. Improving the system of preparing young people for the conditions of the regional labor market 3.1.2. Improving training for the needs of the regional economy, including the development of a lifelong learning system
Development Strategy of Rivne region for the period up to 2027	1. Development of a competitive economy 2. Balanced development of the territories of region 3. Development of human capital	3.1. Raising awareness and social activity of residents 3.1.1. Improving the educational level of young people, providing citizens with equal conditions for access to quality education 3.1.2. Promoting the social development of young people, volunteering and comprehensive protection and development of children, respect for human rights and gender equality 3.1.3. Improving training for the needs of the regional economy and social sphere, supporting leadership development

Source: [6; 11; 12]

At the present stage of SDGs implementation in the region, universities have become a platform for the accumulation of ideas, human resources and a translator of ideas for the public. This is why, within the activities of the Joint UNDP/EU Project "Community Based Approach to Local Development" (CBA), comprehensive consultations were held on the SDGs implementation and building sustainable partnerships of higher education institutions in their achievement, for example creation of the network "Educational Network for Sustainable Local Development", which included 42 universities of Ukraine [5].

Importantly, that SDG 4 "Quality Education" is somehow decelerated in the strategies of universities in Rivne region, in particular, in "Ostroh Academy-450. Development Strategy of the National University of Ostroh Academy for 2017–2026" [9], "Development Strategy of the Rivne State University for the Humanities until 2025" [10]. Strategic documents of universities are characterized by declarative and descriptive mechanisms for achieving strategic priorities. There is also a partial compliance of local documents with the strategic priorities of the region, which is a temporary phenomenon, but needs further analysis.

Thereby, the SDGs implementation in the regions should be correlated with the level of their economic and social development. So, SDG 4 implementation should become an accessible mechanism for solving other correlated local and regional problems. Quality, accessible education should be an end in itself, not a "simple way out". Under such conditions, universities in their strategic documents reflect how to make full use of the potential of education for regional development.

Conclusions and perspectives of research. Therefore, the educational component in Sustainable Development Goals implementation at the regional level in Ukraine is only being formed and is insufficiently defined in activities of both educational institutions and public administration system of sustainable regional development. Comparative, contextual and rating analysis of the Strategic Development Plans of Rivne region and reporting documents on its implementation shows (translates) (in)prospects and (in)effectiveness of the educational component as a mechanism for implementing the SDGs in the region at present period of time. This situation is typical for countries in transition, which could be defined as countries, where education is the most supported by state with partial consideration of global trends and slow response of the state system to the fluctuation and uncertainty of external circumstances.

Determination of the current state and trends of certain Sustainable Development Goals implementation in strategic documents and operational plans of higher education institutions of Ukraine in comparison with international experience, as well as the use of implementation indicators for harmonizing state statistical reporting are promising for further in-depth analysis.

References:

1. Артеменко В. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. *Регіональна економіка*. 2006. № 2. С. 90–97.
2. Висоцька О. Освіта для сталого розвитку : науково-методичний посібник. Дніпропетровськ, 2011. 200 с.
3. Герасимчук З. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації. Луцьк, 2001. 528 с.
4. Омаров Ш. Оценка устойчивого развития регионов Украины. *Проблемы экономики*. 2014. № 3. С. 139–150.
5. Освітня мережа сприяння сталому місцевому розвитку: унікальний досвід дієвого мережевого партнерства ВНЗ України. 2018. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/20046.
6. План реалізації стратегії сталого розвитку Рівненської області «Західна Брама» на 2011–2014 рр. URL: http://www.old.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/4654.htm 2011.
7. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. : Указ Президента України № 722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825.
8. Смирнова І., Михайлюта Є. Сталий розвиток в Україні: теоретичні аспекти. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 1 (51). С. 10–14.
9. Стратегія розвитку НаУОА на 2017–2026 рр. URL: https://www.oa.edu.ua/ua/info/access/strategichnuy_plan_rozvytku.
10. Стратегія розвитку Рівненського державного гуманітарного університету до 2025 р. URL: http://www.rshu.edu.ua/images/rshu/stratehia_rozvitku_rshu.pdf.
11. Стратегія розвитку Рівненської області на період до 2020 р. URL: https://www.rv.gov.ua/storage/app/sites/11/oktober2019/strategiya2020.pdf.
12. Стратегія розвитку Рівненської області на період до 2027 р. URL: https://www.rv.gov.ua/storage/app/sites/11/022020/1618-strategia-2027.pdf.

13. Шершньова О. Інформаційно-комунікаційні технології та цілі в галузі сталого розвитку на період до 2030 р. *Інформація та культура в забезпеченні сталого розвитку людства* : збір. матер. міжнар. наук.-практ. конференції, м. Маріуполь, 4 листопада 2015 р. С. 174–175.
14. Agenda 21. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf.
15. Education for Sustainable Development / United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. URL: https://en.unesco.org/themes/education-sustainable-development.
16. Education for Sustainable Development in the framework of the 2030. Agenda for Sustainable Development. Resolution A/RES/74/223 adopted by the General Assembly on 19 December 2019 / United Nations. URL: https://undocs.org/en/A/RES/74/223.
17. Gromozdova L., Gromozdov V. Global goals of Sustainable Development in the regional policy of Ukraine. *International Economic Policy*. 2017. Vol. 2. P. 168–182.
18. Implementing the 2030 Sustainable Development Goals in Ukraine: analysis of government strategies and public policy. Executive Summary of the Analytical Study by Institute for Social and Economic Research. 2017. URL: http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Resume-ENG_v07%20FINAL.pdf.
19. SDG Tracker. URL: https://sdg-tracker.org/quality-education.
20. Sustainable Development Goals Ukraine. Voluntary National Survey. 2020. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26295VNR_2020_Ukraine_Report.pdf.
21. Towards an institutional strategy for Lifelong Learning in Higher Professional Education. FLLLEX consortium, May 2012. URL: www.aqu.cat/doc/doc_16974883_1.pdf.

Шершньова О. В., Бондар В. Д., Якуніна К. І. Освітній компонент у впровадженні ЦСР в Україні: регіональний аспект

Стаття присвячена дослідженню освітнього компонента у впровадженні Цілей сталого розвитку в Україні на прикладі Рівненської області. Мета дослідження – проаналізувати виконання Цілей сталого розвитку (в контексті освіти) на регіональному рівні в Україні, головні освітні тенденції в країні, рівень реалізації громадянських прав і цінностей у ній. Освітній компонент сталого розвитку суспільства безпосередньо пов'язаний із економічними, соціальними, політичними його складниками. Механізми, за допомогою яких освітній компонент впроваджується в конкретній країні, дозволяють простежити загальний рівень освіти у ній та ті проблеми, з якими пов'язана реалізація Цілей сталого розвитку.

Відповідно до проведеного порівняльного та контекстуального аналізу Стратегій розвитку Рівненської області за 2011, 2015, 2020 рр., звітів і планів реалізації Стратегії, зіставивши досягнуті цілі на регіональному рівні та в Україні за допомогою індикаторів, автори дійшли висновку, що механізмами виконання Цілей сталого розвитку 4 є: співпраця держустанов з освітніми установами, громадськими організаціями, підприємництвом; дотримання принципу співучасті і спільної участі; залучення коштів міжнародних фінансових донорів, грантова діяльність; проведення просвітньої, інформаційної й освітньої кампанії в суспільстві. Заклади вищої освіти стали платформою для накопичення ідей, людських ресурсів і трансляторами ідей сталого розвитку в соціумі. До того ж, місцева влада акцентує увагу на важливості освітнього компонента Цілей сталого розвитку як механізму для реалізації планових оперативних цілей. Водночас ініціативи, розпочаті в контексті СРС 4, залишаються більшою мірою проголошеними, а не повністю реалізованими.

Отже, освітній компонент у впровадженні Цілей сталого розвитку на регіональному рівні в Україні лише проходить становлення та є не досить визначеним як у діяльності закладів освіти, так і в системі державного управління сталим регіональним розвитком. Такий стан характерний для держав, що перебувають на етапі перехідної економіки та визначаються як країни, де освіта найбільше підтримується державою з частковим урахуванням світових тенденцій і повільним реагуванням системи управління на флуктацію і невизначеність зовнішніх обставин.

Ключові слова: *сталий розвиток, Цілі сталого розвитку, стратегія, освіта, Рівненська область.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 338.486.41
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.12

О. Ю. Луньов
заступник начальника командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

Д. В. Бездольний
курсант командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ ЗА ДОПОМОГОЮ БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Масові заходи – це суспільно-політичні, культурно-просвітницькі, спортивні та інші заходи, такі як збори, мітинги, молодіжні фестивалі, концерти популярних виконавців, міжнародні змагання з різних видів спорту, релігійні ходи тощо. Одним із основних напрямів управління у сфері охорони громадського порядку під час масових заходів є отримання своєчасної інформації про оперативну обстановку в районі проведення зазначених заходів. Із цією метою може організовуватися моніторинг оперативної обстановки з використанням безпілотних літальних апаратів. Однак постійна невизначеність певних факторів, таких як: кількість точок моніторингу, запас ходу різних безпілотних літальних апаратів мультироторного типу, висота споруд у районі проведення масових заходів тощо, заважає швидкому прийняттю рішення про застосування безпілотних літальних апаратів із метою здійснення моніторингу оперативної обстановки. Невірне застосування безпілотних літальних апаратів може призвести до несвоєчасності отриманої інформації, а отже, і до невірного управління у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів. Для цього у статті розроблено методику моніторингу оперативної обстановки за допомогою безпілотних літальних апаратів під час масових заходів.

Ця методика враховує особливості організації моніторингу оперативної обстановки з використанням безпілотних літальних апаратів і дозволяє, залежно від кількості точок моніторингу, визначити необхідну кількість безпілотних літальних апаратів мультироторного типу з урахуванням фактору їх зіткнення. Також визначена методика дає змогу оцінити ймовірність своєчасності отримання інформації – показник оперативності.

Така методика допоможе органам управління у прийнятті рішення про застосування безпілотних літальних апаратів мультироторного типу під час здійснення моніторингу оперативної обстановки в районі проведення масових заходів і дасть змогу в подальшому своєчасно отримувати необхідну інформацію та приймати рішення про забезпечення охорони громадського порядку у визначеному районі.

Ключові слова: *безпілотні літальні апарати мультироторного типу, охорона громадського порядку, органи управління, прийняття рішення, оперативна інформація.*

Постановка проблеми. Під масовими заходами розуміють суспільно-політичні, культурно-просвітницькі, спортивні та інші заходи, такі як збори, мітинги, молодіжні фестивалі, концерти популярних виконавців, міжнародні змагання з різних видів спорту, релігійні ходи тощо [1, с. 58].

Одним із основних напрямів управління у сфері охорони громадського порядку під час

© Луньов О. Ю., Бездольний Д. В., 2021

масових заходів (далі – МЗ) є отримання своєчасної інформації про оперативну обстановку в районі проведення зазначених заходів. Для цього може організовуватися моніторинг оперативної обстановки (далі – МОО) з використанням безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА).

Однак постійна невизначеність певних факторів, таких як: кількість точок моніторингу, запас ходу різних безпілотних літальних апаратів мультироторного типу, висота споруд у районі проведення масових заходів тощо, заважає швидкому прийняттю рішення про застосування БПЛА з метою здійснення моніторингу оперативної обстановки. Невірне застосування БПЛА може призвести до несвоєчасності отриманої інформації, а отже, і до невірного управління у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів. Тому розробка відповідної методики допоможе органам управління у прийнятті рішення про застосування БПЛА мультироторного типу під час здійснення моніторингу оперативної обстановки в районі проведення масових заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінки (моніторингу) оперативної обстановки вивчали чимало вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як: В.М. Бацамут і С.В. Бєлай [2], А.Д. Шерстюк [3], В.В. Манишев [4], В.А. Дуленко та В.А. Пестріков [5], В.П. Городнов [6], та інші.

У монографії [2] перелічені основні фактори оцінки оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку та етапи її проведення. Авторами статті [3] визначено джерела та способи отримання інформації під час моніторингу оперативної обстановки. Дослідником [4] виокремлено основні вимоги до оцінки оперативної обстановки та методичний підхід до її покращення в процесі проведення спеціальних операцій. У статті [5] автори розглянули підхід до оцінки оперативної обстановки на основі отриманої інформації в режимі реального часу з датчиків акустичних сигналів.

Однак у зазначених роботах [2−5] процес моніторингу оперативної обстановки з використанням БПЛА не розглядається.

У науковій праці [1] визначено, що для моніторингу оперативної обстановки підрозділами Національної гвардії України може виділятися група повітряного моніторингу, яка застосовує БПЛА, але основну увагу автори статті зосередили на розрахунку кількості сил і засобів для здійснення МОО. Авторами дослідження [7] розроблена методика застосування БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. Однак у цій методиці не враховано фактор зіткнення безпілотних літальних апаратів мультироторного типу, що може призвести до втрати БПЛА і невиконання поставленого завдання.

Метою статті є розробка методики моніторингу оперативної обстановки за допомогою безпілотних літальних апаратів під час проведення масових заходів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до керівних документів під час масових заходів обов'язково повинен проводитися моніторинг оперативної обстановки з метою недопущення поодиноких, а особливо групових порушень громадського порядку в районі проведення вказаних заходів. Особливо небезпечним є переростання масового заходу в масові заворушення, які можуть загрожувати життю та здоров'ю громадян. Моніторинг оперативної обстановки – це процес постійного спостереження за районом відповідальності, результати якого допомагають органам управління обґрунтовано приймати рішення щодо гарантування безпеки людей [8, с. 66]. Одним зі складників моніторингу є повітряний моніторинг, що може здійснюватись особами, які безпосередньо керують повітряним транспортом, або за допомогою безпілотних літальних апаратів мультироторного типу. На сьогодні цей спосіб стає найбільш поширеним. Для обґрунтованого застосування БПЛА під час проведення повітряного моніторингу була розроблена методика моніторингу оперативної обстановки за допомогою безпілотних літальних апаратів під час масових заходів, блок-схема якої наведена на рис. 1.

На першому етапі методики (див. рис. 1, блок 1) визначаються вихідні дані:

– кількість точок моніторингу – $n_{т.мон}$;

– швидкість j-го безпілотного літального апарата мультироторного типу відповідно до технічних характеристик – $V_{j\ бпла}$;

– час польоту j-го безпілотного літального апарата мультироторного типу відповідно до технічних характеристик – $t_{j\ бпла}$;

– кут зору оптичної системи безпілотного літального апарата мультироторного типу – $\alpha_{опт}$;

– час, який потрібен для обробки інформації, котра надходить від БПЛА – $t_{обр}$;

– час, який необхідний (встановлений) для проведення моніторингу – $t_{необх}$;

– роздільна здатність оптичної системи, яка вимагається – $\psi_{ппт}^{вим}$;

– імовірність своєчасності оперативної обстановки, яка визначена органами управління – $P_{мон}^{вст}$.

З метою проведення моніторингу оперативної обстановки за допомогою БПЛА мультироторного типу органами управління окреслюються точки моніторингу. Кількість цих точок і відстань між ними, відповідно, будуть впливати на загальну протяжність $D_м$ маршруту МОО, яку можна визначити за формулою (1) (див. рис. 1, блок 2, де d_i – і-та відстань між точками моніторингу (і=1 – це відстань між точкою запуску і першою точкою моніторингу; і=2 – відстань між першою та другою точками моніторингу і так далі)). Відстань між точками можна визначити, використовуючи геоінформаційну систему [9, с. 39–40; 10, с. 735]. Своєю чергою загальна протяжність маршруту моніторингу буде впливати на кількість БПЛА мультироторного типу, що застосовуватимуться для МОО. Тому на другому етапі розробленої методики проводиться оцінка кількості $N_{бпла}$ безпілотних літальних апаратів (див. рис. 1, блок 2, формула (2)) через співвідношення загальної протяжності $D_м$ маршруту моніторингу до добутку швидкості руху $V_{бпла}$ та часу $t_{j\,бпла}$ польоту БПЛА, відповідно до технічних характеристик.

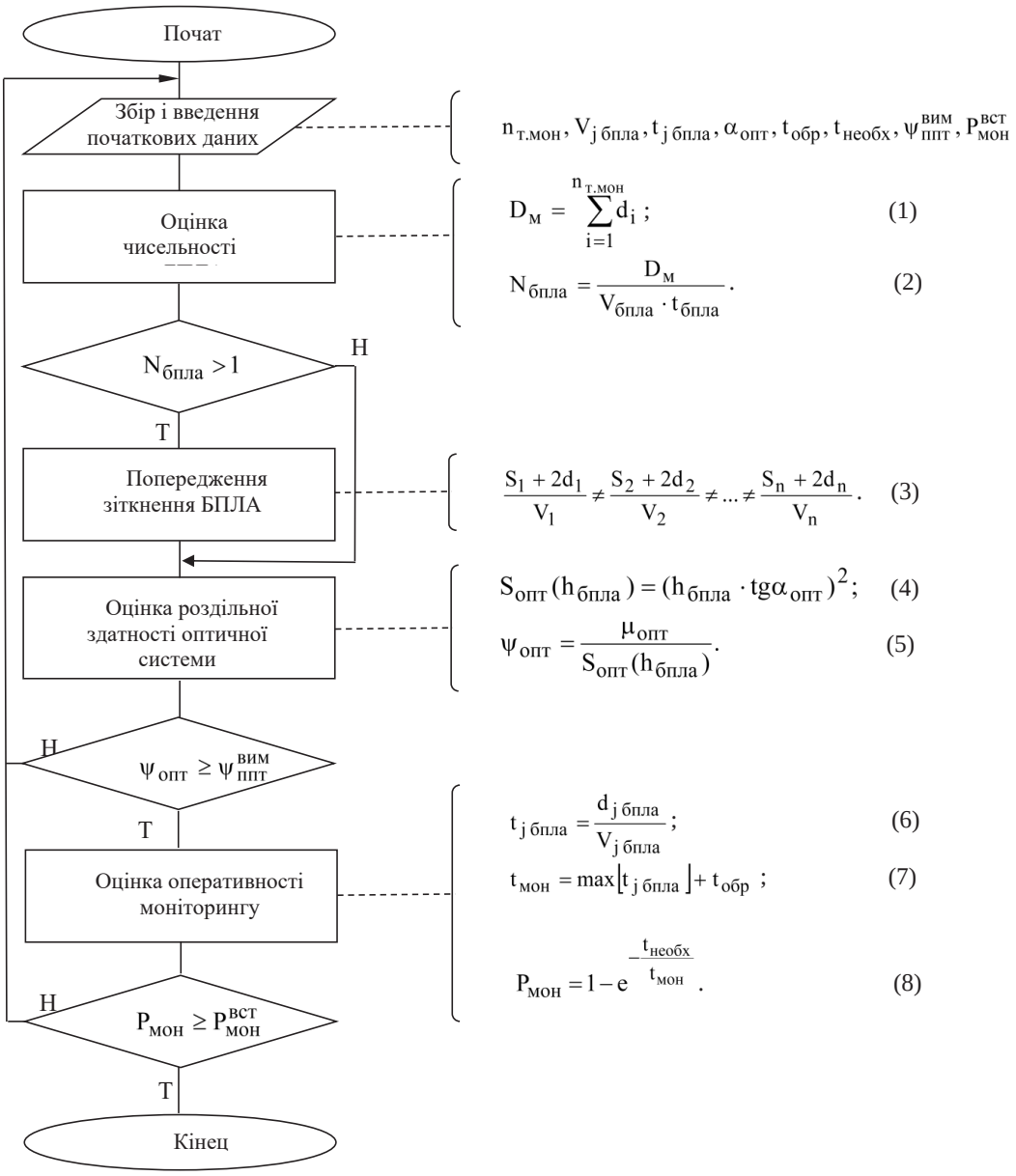

Рис. 1. Блок-схема методики моніторингу оперативної обстановки за допомогою безпілотних літальних апаратів під час масових заходів

Якщо для проведення моніторингу оперативної обстановки потрібен лише один безпілотний літальний апарат мультироторного типу (див. рис. 1, блок 3), то переходимо до розрахунків блоку 5. В іншому разі визначимо попередження зіткнення БПЛА (див. рис. 1, блок 4), оскільки безпілотні літальні апарати можуть здійснювати політ в одній площині для зіставлення знімків без масштабування. Для цього розраховуються точки можливої зустрічі БПЛА один із одним за формулою (3) [11, с. 153], де:

S_n – відстань від 0 точки до точки перетину маршрутів (рис. 2) *n*-го безпілотного літального апарата;

d_n – розмір *n*-го БПЛА;

V_n – швидкість руху *n*-го БПЛА.

На наступному етапі методики здійснюється оцінка роздільної здатності $\psi_{опт}$ оптичної системи (див. рис. 1, блок 5, формула (5)), що знаходиться на БПЛА, через співвідношення розміру матриці $\mu_{опт}$ оптичної системи БПЛА до площі $S_{опт}(h_{бпла})$ зору оптичної системи. Відповідно, вказана площа $S_{опт}(h_{бпла})$ визначається за формулою (4) (див. рис. 1, блок 5), де $h_{бпла}$ – висота польоту БПЛА мультироторного типу в районі виконання завдання; α – кут зору оптичної системи БПЛА. Висота польоту БПЛА в районі виконання завдання залежить від рельєфу і забудови місцевості та може бути обчислена з використанням геоінформаційної системи [9, с. 39–40; 10, с. 735]. Під час розрахунку роздільної здатності оптичної системи авторами було введено обмеження, що на всіх БПЛА використовується оптична система з однаковими технічними характеристиками.

Якщо обчислене значення роздільної здатності оптичної системи буде більшим або дорівнюватиме даним, які вимагаються $\psi^{вим}_{ппт}$ (див. рис. 1, блок 6), то переходимо до наступного етапу методики. В іншому разі потрібно переглянути вихідні дані та провести повторні розрахунки.

Наступним етапом розробленої методики є оцінка оперативності моніторингу (див. рис. 1, блок 7) ймовірністю $P_{мон}$ своєчасності отримання інформації (див. рис. 1, блок 7, формула (8), де $t_{мон}$ – час, який потрібен для збору інформації за допомогою БПЛА та її обробки; $t_{необх}$ – час, який необхідний (встановлений) для проведення моніторингу). Потрібний час $t_{мон}$ для збору інформації визначається сумою максимального часу $t_{j\ бпла}$ польоту серед усіх j-тих БПЛА, які використовуються для моніторингу оперативної обстановки, та часу $t_{обр}$ обробки інформації (див. рис. 1, блок 7, формула (7)). Відповідно, час $t_{j\ бпла}$ проведення моніторингу кожного j-го БПЛА мультироторного типу обчислюється за формулою (6) (див. рис. 1, блок 7), де $d_{j\ бпла}$ – протяжність маршруту моніторингу кожного j-го БПЛА; $V_{j\ бпла}$ – середня швидкість кожного j-го БПЛА.

Значення ймовірності $P_{мон}$ своєчасності отримання інформації повинно бути не меншим за встановлене $P^{вст}_{мон}$ (див. рис. 1, блок 8). Якщо виконується така нерівність, то органи управління можуть давати вказівки про застосування

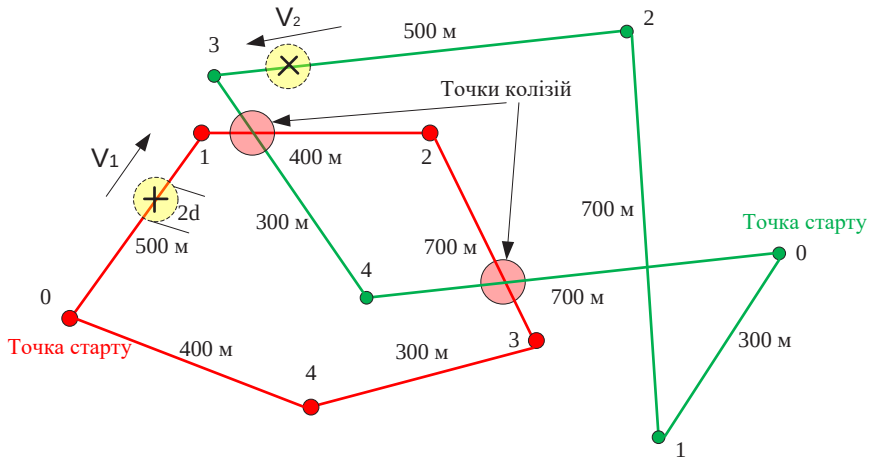

Рис. 2. Приклад руху безпілотних літальних апаратів до точок перетину маршрутів

Джерело: складено авторами на основі [11, с. 153]

безпілотних літальних апаратів мультироторного типу з метою проведення моніторингу оперативної обстановки в районі виконання завдання. В іншому разі потрібно переглянути вихідні дані та провести повторні розрахунки.

Висновки і пропозиції. Таким чином, розроблена методика враховує особливості організації моніторингу оперативної обстановки з використанням безпілотних літальних апаратів і дозволяє залежно від кількості точок моніторингу визначити необхідну кількість безпілотних літальних апаратів мультироторного типу з урахуванням фактору їх зіткнення. Також ця методика дає змогу оцінити ймовірність своєчасності отримання інформації – показник оперативності.

Розроблена методика допоможе органам управління у прийнятті рішення про застосування безпілотних літальних апаратів мультироторного типу під час здійснення моніторингу оперативної обстановки в районі проведення масових заходів і в подальшому дозволить своєчасно отримувати необхідну інформацію та приймати рішення про забезпечення охорони громадського порядку у визначеному районі.

Надалі планується розробка методики проведення моніторингу оперативної обстановки правоохоронними органами з урахуванням уже наявного підходу.

Список використаної літератури:

1. Суконько С.М., Луньов О.Ю., Мацюк В.В. Модель визначення необхідної кількості сил і засобів для моніторингу оперативної обстановки військовими частинами Національної гвардії України під час проведення масових заходів. *Честь і закон*. 2021. № 2. С. 58–64.
2. Бацамут В.М., Бєлай С.В. Оцінювання стану оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку : монографія. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2013. 155 с.
3. Шерстюк А.Д., Халеп В.В., Малахов В.В. Моніторинг оперативної обстановки в інтересах охорони громадського порядку Національною гвардією України. *Публічне управління й адміністрування в Україні.* 2019. № 12. С. 131–135.
4. Манышев В.В. Методические аспекты оценки обстановки оперативным штабом при подготовке к проведению специальной операции. *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2012. № 2. С. 32–36.
5. Дуленко В.А., Пестриков В.А. Фактографическая модель оценки оперативной обстановки на территории мегаполиса. *Информационная безопасность регионов.* 2009. № 2. С. 32–36.
6. Городнов В.П. Математичне моделювання службово-бойових дій Національної гвардії : підручник. Харків : НА НГУ, 2016. 256 с.
7. Луньов О.Ю., Ковальов І.В., Спорышев К.О. Методика визначення раціонального порядку застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів при виконанні завдань з припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2018. № 4. С. 26–37.
8. Суконько С.М., Шерстюк А.Д., Євтушенко І.В. Методика оцінювання ефективності організації моніторингу оперативної обстановки під час виконання правоохоронних функцій військовими частинами Національної гвардії України. *Честь і закон*. 2021. № 1. С. 66–72.
9. Городнов В.П., Побережний А.А., Суконько С.М. Геоінформаційна модель інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони важливих державних об’єктів у разі нападу озброєних злочинців. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Військові та технічні науки»*. 2019. № 1 (79). С. 34–47.
10. Arestova A.Y. et al. Application of GIS Technologies to Improve the Efficiency of HPP Cascades Simulation Model. *Journal of Siberian Federal University. Engineering & Technologies.* 2020. № 13 (6). P. 732–744.
11. Луньов О.Ю. Модель руху групи безпілотних літальних апаратів при виконанні завдань з припинення масових заворушень силами Національної гвардії України. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.* 2019. Том 30 (69). № 1. С. 151–155.

Lunov O. Yu., Bezdolnyi D. V. Methods for monitoring the operational situation using unmanned aerial vehicles during mass events

Mass events include socio-political, cultural and social activities, sporting events and other events such as meetings, rallies, youth festivals, concerts of popular performers, international competitions in various sports, religious events, etc. One of the main directions of management in the field of public order protection during mass events is to obtain timely information about the operational situation in the area where these events are held. With this purpose in mind monitoring the operational situation using unmanned aerial vehicles during mass events can be organized. However, the constant vagueness of certain factors, such as: the number of monitoring points, the range of various types of unmanned aerial vehicles of multirotor-type, the height of structures in the area of mass events, etc.,

makes it difficult to make a decision to use unmanned aerial vehicles in order to monitor the operational situation without definite argumentation. Incorrect use of unmanned aerial vehicles can lead to the lack of timeless of the received information and, as a result, incorrect management in the field of public order protection during mass events. For this purpose, the article provides methods for monitoring the operational situation using unmanned aerial vehicles during mass events. The developed methods take into account the peculiarities of organizing of operational situation monitoring using unmanned aerial vehicles and, depending on the number of monitoring points, it allows to determine the required number of unmanned aerial vehicles of multirotor-type, taking into account the factor of their collision. Also, the defined methods allow to assess the possibility of timeliness to obtain information – an indicator of efficiency. These methods will help the authorities in making a decision on the use of unmanned aerial vehicles of multirotor-type during the operational situation monitoring the in the area of mass events and, as a result, in future to obtain the necessary information and make a decision to ensure the protection of public order in a particular area in proper time.

Key words: *unmanned aerial vehicles of multirotor-type, protection of public order, authorities, decision-making, operational information.*

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.13

С. С. Щербина
кандидат соціологічних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної роботи та психології
Національного університету «Запорізька політехніка»

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ: НЕДОЛІКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті визначено, що в сучасному українському суспільстві існує певна проблематика соціальної нерівності серед населення, підвищення безробіття, поступове зниження рівня життя та соціальне розшарування суспільства тощо. Саме ці чинники, з огляду на агресію Російської Федерації (переселення населення з територій, не підконтрольних Україні) та анексію Криму, зумовлюють певне підвищення напруги серед населення. Все це створює підґрунтя для модернізації роботи соціальних закладів.

Досліджено термінологічний базис понять «соціальний заклад» та «соціальні послуги». Соціальний заклад – це систематизоване, свідоме об'єднання дій людей для досягнення певних цілей. Соціальні послуги – це діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, що надають соціальні послуги, права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу й укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг.

Виокремлено систему соціального управління будь-якого державного закладу, що базується на таких факторах, як: методи управління, методи впливу на соціальні процеси та організаційна структура.

Розкрито основні недоліки роботи наявної системи соціальних закладів, до них, зокрема, належать: доволі обмежене фінансування напряму соціальної роботи з безпритульними; монополізація державою надання соціальних послуг; нівелювання залученням громадських, благодійних і релігійних організацій; відсутність інформаційної бази громадян, які отримують та можуть отримати соціальні послуги, тощо.

Виокремлено перспективи модернізації роботи соціальних закладів із надання послуг населенню. Серед найактуальніших можна відзначити: налаштування нової системи надання соціальних послуг населенню через поліпшення ринку соціальних послуг; запровадження стандартів якісних соціальних послуг; розробку механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління, тощо.

Ключові слова: *державне управління, соціальне управління, соціальні заклади, соціальні послуги.*

Постановка проблеми. В сучасному українському суспільстві набувають актуальності питання налагодження соціальних відносин, подолання ворожнечі між населенням на окремих територіях країни, удосконалення соціальної безпеки та недопущення соціального розколу країни. Системні реформування соціальної сфери, які здійснюються за період незалежності України, є внутрішніми викликами сучасності нашої держави. Трансформація соціальної сфери країни, яка поєднується з ворожою політикою Російської Федерації впродовж останніх 7 років, лише посилює негативні впливи зовнішніх і внутрішніх факторів на соціальну безпеку нашої держави, її територіальну цілісність та суверенітет.

Зокрема, соціальна напруга серед населення через гібридну війну Російської Федерації з Україною та, відповідно, економічна криза призвели до розшарування населення за доходами і майновими ознаками, незадоволення рівнем соціального захисту та забезпечення тощо. Саме тому слід зазначити, що вкрай важливо розробити і налагодити процес запуску дієвого механізму державної політики з мінімізації наслідків соціальної напруги і запровадження відповідних державних реформ.

Сучасне реформування соціальної безпеки України має стати модернізацією системи соціального захисту та забезпечення країни, яка дотепер використовувала певні норми моделі

© Щербина С. С., 2021

соціального забезпечення СРСР. Незважаючи на те, що остання редакція Закону України «Про соціальні послуги» набула чинності у 2020 р., сучасні реалії показують те, що він не виконується належним чином насамперед через певну суперечність державних механізмів надання подібних послуг населенню. Саме тому ми вважаємо, що надання соціальних послуг у сучасному суспільстві має переймати досвід моделей розвинених європейських країн. А отже, проведення наукового аналізу механізмів державного управління соціальними послугами є вкрай важливим та виступає пріоритетом сучасного українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління соціальними закладами та організаціями соціальної сфери розкрита у працях таких вітчизняних науковців, як: В. Андрущенко, Л. Ваховський, І. Звєрєва, Л. Коваль, Л. Колбіна, М. Лукашевич, І. Мигович, К. Шендеровський.

Теоретичні, практичні аспекти та проблеми державного управління аналізували В. Авер'янов, О. Мельник, Л. Наливайко, О. Оболенський, В. Цвєтков та інші дослідники.

Мета статті – проаналізувати механізм державного управління соціальними закладами.

Для досягнення цієї мети використано як загальнонаукові, так і соціологічні методи пізнання соціальних явищ і процесів, зокрема, логіко-історичний, структурно-функціональний і порівняльний аналіз – для вивчення механізмів державного управління соціальними закладами; аналіз та синтез – для виокремлення змісту управління соціальними закладами; метод класифікації – для типологізації механізмів державного управління; структурно-функціональний аналіз – для з'ясування структури державного управління соціальними закладами.

Виклад основного матеріалу. Неоднозначні соціально-економічні та політичні проблеми, що заважають успішному розвитку України як суверенної держави, примушують вертикаль органів влади вести пошук дієвого механізму впливу на стабілізацію та вдосконалення роботи соціальних закладів.

У сучасному українському суспільстві існує певна проблематика соціальної нерівності серед населення, підвищення безробіття, поступове зниження рівня життя та соціальне розшарування суспільства. Саме ці чинники, з огляду на агресію Російської Федерації (переселення населення з територій, не підконтрольних Україні) та анексію Криму, зумовлюють певне підвищення напруги серед населення. Все це стає підґрунтям для модернізації роботи соціальних закладів, тому насамперед треба зрозуміти, що включає в себе соціальний заклад та на чому він базується.

У класичному менеджменті соціальний заклад – це систематизоване, свідоме об'єднання дій людей для досягнення певних цілей. Соціальний заклад (соціальна система, організація, яка здійснює соціальну роботу, тощо) – це систематизоване, структуроване, публічне, свідоме об'єднання дій людей для досягнення ефективного результату вирішення соціальної проблеми в контексті соціальної роботи [2]. На сайті Міністерства соціальної політики наведене таке визначення: «Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) – це спеціальні державні установи, які здійснюють соціальне обслуговування та надають соціальні послуги громадянам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги за місцем проживання» [3].

У соціальних закладах надають соціальні послуги населенню, тому зупинимося на розумінні саме цього терміна. Зміст поняття «соціальні послуги» Я. Бєлєвцова тлумачить як діяльність уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що пов'язана з делегуванням ними суб'єктам, які надають соціальні послуги, права надавати такі послуги на основі проведення конкурсу й укладання соціальних контрактів та формування ринку соціальних послуг. Поняття «соціальні послуги» автор асоціює з механізмами державного управління соціальними послугами, зокрема з нормативно-правовим забезпеченням, укладанням угод про надання соціальних послуг та формуванням ринку [1]. Соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи, сім'ї чи індивідів, які перебувають у доволі складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [5].

Соціальна сфера включає в себе діяльність певних організацій, які забезпечують вирішення нагальних соціальних проблем населення. Серед подібних проблем соціальної сфери

ми можемо виокремити такі: рівень та якість соціального життя (розподіл соціальної допомоги, безробіття, міграційна політика тощо); освіту; охорону здоров'я; житлово-комунальне господарство і культурну політику.

Система соціального управління будь-якого державного закладу базується на таких важливих факторах, як: 1) методи управління (планування, контроль, аналіз, стимулювання тощо); 2) методи впливу на соціальні процеси (управлінські рішення, розпорядження, накази, санкції тощо); 3) організаційна структура (внутрішня побудова системи, технічні засоби збору, збереження та передачі інформації, мотивація тощо).

На сучасному етапі розвитку держави категорія осіб, які, відповідно до ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги», належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, вочевидь, має бути розширеною. Основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога у вигляді грошової або натуральної допомоги (продуктів харчування, засобів санітарії й особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття, інших предметів першої необхідності тощо) та соціальне обслуговування. Найбільш затребуваними сьогодні соціальними послугами серед громадян України є: послуги з працевлаштування (пошук відповідної роботи, надання інформації та консультації у сфері зайнятості, професійна підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації, отримання статусу безробітного); психологічні та юридичні послуги (дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, опікунам, піклувальникам, прийомним батькам і батькам-вихователям, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам тощо); соціально-побутові послуги; інформаційні послуги [1].

У монографії «Соціальний захист населення України», авторами якої є І. Гнибіденко, М. Кравченко, О. Новікова та інші, увагу акцентовано на «непосильному тягарі» системи соціальних пільг, гарантій і компенсацій, зобов'язання щодо надання яких взяла на себе держава. Така система, що складається зі 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій, встановлених для 130 категорій населення, регулюється 58 законами та понад 120 іншими нормативно-правовими актами. Парадоксальною є ситуація з пільгами в Україні − населенню видано приблизно 26 млн посвідчень, які дають право отримувати певні соціальні пільги, тобто понад третина українців охоплена системою пільг. Слід відзначити, що одна особа може отримувати декілька видів пільг, виплат, преференцій, допомоги тощо [4, с. 143]. Загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві України пільг становить від 3,8 до 5,8 млрд доларів на рік, проте реально фінансується державою лише незначна їх частина. В Україні налічується понад 130 категорій одержувачів різних видів соціальних виплат, з яких лише 70 отримують виплати за соціальною ознакою та близько 50 – за професійною. Більше того, близько третини населення країни перебуває за межею бідності вже декілька років поспіль.

Проведений аналіз стану сучасної системи надання соціальних послуг дає змогу стверджувати, що в Україні, на відміну від європейських країн, не працює такий механізм державного управління послугами, як система оцінювання та моніторингу соціальних послуг, що дозволив би модернізувати систему й уникнути багатьох проблемних ситуацій. Тому слід виокремити недоліки роботи системи соціальних закладів для розуміння її специфіки та можливості її модернізації.

Серед основних недоліків роботи наявної системи соціальних закладів із надання послуг населенню можна назвати такі:

– в чинному законодавстві України, яке регулює відносини в сфері надання соціальних послуг населенню, наявні риси радянського соціального забезпечення (надання пільг і соціальних виплат, які підміняють певний рівень заробітної плати та матеріального забезпечення населення);

– доволі обмежене фінансування напряму соціальної роботи з безпритульними (невелика кількість відповідних організацій, які надають різноманітні послуги);

– монополізація державою надання соціальних послуг;

– недофінансування системи;

– недостатнє врегулювання нормативно-правової бази;

– нівелювання залученням громадських, благодійних і релігійних організацій, а також суб'єктів підприємництва до надання таких послуг;

– відсутність механізмів інформування населення про такі послуги, ліцензування та моніторингу за якістю їх надання;

– відсутність інформаційної бази громадян, які отримують та можуть отримувати соціальні послуги, а також переліку суб'єктів усіх форм власності, що надають соціальні послуги;

– суперечності між традиційними видами, формами і методами соціального обслуговування та інноваційними підходами до задоволення соціальних потреб населення;

– непідготовленість кадрів до відповідних нововведень у системі державного управління соціальними закладами.

Здійснений аналіз наукових досліджень з державного управління соціальними закладами дає підстави виокремити напрями поліпшення роботи чинної системи соціальних закладів та механізму державного врегулювання їх роботи загалом.

До перспектив модернізації роботи соціальних закладів із надання послуг населенню ми пропонуємо віднести:

– запровадження нової системи надання соціальних послуг населенню через поліпшення ринку соціальних послуг, який передбачає введення державного замовлення на соціальні послуги та поєднання роботи державних і недержавних соціальних закладів;

– розробку стандартів якісних соціальних послуг, тарифів на платні соціальні послуги, розширення повноважень органів місцевої влади щодо надання соціальних послуг, підвищення їх адресності та ефективності;

– розробку механізмів державного регулювання системи соціальних послуг на засадах децентралізації державного управління;

– підвищення ефективності використання коштів міжбюджетних трансфертів, виділених на надання соціальних послуг;

– комплексні зміни у правовій, управлінській, інформаційній підсистемах державного управління соціальними закладами;

– узгодження цілей і завдань стратегічного розвитку зазначеної системи з пріоритетами державної соціальної політики;

– розробку дієвого механізму моніторингу стану сучасної системи соціального захисту.

Висновки і пропозиції. Отже, узагальнюючи вищевикладений аналіз теоретично-практичної бази щодо державного управління соціальними закладами, зауважимо на певній нечіткості та браку відповідної термінології. Простежується відсутність дієвих механізмів державного управління подібними послугами, які б відповідали потребам сучасного світу загалом та населення зокрема. Тому можна стверджувати, що існує нагальна необхідність у проведенні комплексного дослідження кращого закордонного досвіду з надання соціальних послуг, пошуку кращих механізмів державного управління подібними послугами та можливості їх впровадження в Україні.

Список використаної літератури:

1. Дубич К. Механізми державного управління соціальними послугами : зарубіжний досвід та українські реалії. Київ : Інформаційно-аналітичне агентство, 2015. 377 с
2. Дуднік В. Система управління соціальними закладами. URL: http://dspace.luguniv.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/14/Teoria%20ta%20prak2015.pdf?sequence=4&isAllowed=y#page=39.
3. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/content/centri-zahistu.html.
4. Гнибіденко І., Кравченко М., Новікова О. Соціальний захист населення України : монографія. Київ : НАДУ, 2009. 184 с.
5. Соціальні послуги. *Вікіпедія: вільна енциклопедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальні_послуги.
6. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми в Україні / І. Смирнова та ін. *Економічний вісник Донбасу.* 2020. № 3 (61). С. 205–212.
7. Про соціальні послуги : Закон України. *Відомості Верховної Ради.* 2019. № 18. Ст. 73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text.

Shcherbyna S. S. Mechanism of public management of social institutions: disadvantages and prospects

The article defines that in modern Ukrainian society there is a certain problem of social inequality among the population, rising unemployment, the gradual decline in living standards and social stratification of society and so on. It is the se factors in the aspect of aggression by the Russian Federation (resettlement of the population from the uncontrolled territories of Ukraine) and the annexation of Crimea that cause a certain increase in tension among the population. All this is the basis for the modernization of social institutions.

The terminological basis of the concepts "social institution – is a systematized, conscious association of people's actions to achieve certain goals" and "social services – the activities of authorized executive bodies and local governments, which is associated with their delegation to entities that provide social services the right to provide such services on the basis of a competition and the conclusion of social contracts and the formation of the market of social services".

The system of social management of any state institution, which is based on such factors as: management methods, methods of influencing social processes and organizational structure, is singled out. The main shortcomings of the existing system of social institutions are highlighted, among the most relevant are the following: rather limited funding for social work with the homeless, state monopolization of social services, leveling the involvement of public, charitable and religious organizations services and more.

Prospects for modernization of social institutions to provide services to the population are highlighted, among the most relevant are the following: setting up a new system of providing social services to the population by improving the market of social services, preparing standards for quality social services, developing mechanisms for state regulation of social services.

Key words: *public administration, social management, social institutions, social services.*