

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)

№ 1 (24)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України,
у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі
«Публічне управління та адміністрування» (наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 10 від 24 лютого 2020 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) –
д.держ.упр., проф.;
Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;
Антонов А. В. – д.держ.упр., доц.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;

Шведун В. О. – д.держ.упр., проф.;
Міщенко Д. А. – д.держ.упр., проф.;
Парубчак І. О. – д.держ.упр., доц.;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доц.;
Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Геллерт Лотар – д.ф., проф., Німеччина;
Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Ю. С. Семенченко

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.
Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 27.02.2020. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 11,86. Обл.-вид. арк. 12,20.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39-95-80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В. А. Швець. Теоретичні засади реалізації державної екологічної політики в Україні5

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. П. Бойко. Консультації в системі розвитку форм демократії в умовах децентралізації9

Л. М. Васільєва, Н. В. Дачій, В. П. Залізняк. Сутність та основні завдання фінансового контролю в системі державного управління 14

В. В. Войтенко. Стандартизація фінансового контролю в системі державного управління 18

Р. М. Дмитренко. Державне регулювання явища декапінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу23

М. О. Дурман. Альтернативні моделі формування та реалізації державної регуляторної політики та їх співвідношення зі стратегіями економічного розвитку територій29

О. Л. Дурман. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні: здобутки та перспективи35

О. В. Желай. Зарубіжний досвід реалізації механізмів державного регулювання сфери оподаткування.....41

С. Ю. Лукін. Функції публічного простору у процесах суспільного розвитку45

Марван Музхер Хуссеїн Музхер. Інституційне забезпечення регулювання відносин державно-банківського партнерства: проблеми та напрями розвитку51

О. О. Миколаєць. Методологічні концепти державного регулювання під час формування державної соціальної політики56

І. О. Ніколенко. Вплив державного регулювання на реформування сфери надання житлово-комунальних послуг60

І. О. Парубчак, А. М. Балашов, Д. А. Соловей. Особливості проблематики державної політики соціалізації молоді в Україні на сучасному етапі: політичні та соціально-гуманітарні фактори64

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

І. М. Безена. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти управління розвитком територій69

Г. І. Колєда. Особливості сталого розвитку туризму на регіональному рівні в Україні (на прикладі м. Дніпра): архетипний підхід 74

М. І. Сьомич. Особливості місцевого самоврядування у сфері планування розвитку зеленого туризму81

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

А. Д. Барзилович. Механізми державного регулювання надання медичних послуг в Україні86

О. І. Жайворонок. Міжнародний досвід протидії інформаційному тероризму та його імплементація в Україні91

О. А. Панченко. Роль засобів масової інформації в системі державного управління інформаційною безпекою97

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

V. A. Shvets. Theoretical foundations for the implementation of state environmental policy in Ukraine.....5

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

O. P. Boyko. Consultations in the development of the democracy forms in decentralization conditions9

L. M. Vasilieva, N. V. Datsii, V. P. Zalizniuk. The essence and the main tasks of financial control in the public governance system 14

V. V. Voitenko. Formation of effective and purposeful public relations in the public administration system 18

R. M. Dmitrenko. State regulation of the decapling phenomenon in the process of transformation transformations of agriculture “landscaping”23

M. O. Durman. Alternative models of formation and implementation of state regulatory policy and their relations with strategies of economic development of territories29

O. L. Durman. United Nations development program in Ukraine: achievements and prospects35

O. V. Zhelai. Foreign experience of realization of mechanisms of state regulation of the tax area.....41

S. Yu. Lukin. Functions of public space in social development processes45

Marvan Muzher Hussein Muzher. Institutional support for regulation of state-bank partnership relations: problems and areas of development.....51

O. O. Mykolaiets. Methodological concepts of state regulation in the formation of state social policy56

I. O. Nikolenko. The influence of state regulation on the reform of the hospital of providing hospital and communal services60

I. O. Parubchak, A. M. Balashov, D. A. Solovei. Peculiarities of state policy problems of socialization of youth in Ukraine at the current stage: political and socio-humanitarian factors64

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

I. M. Bezena. Institutions of the civil society as objects of management of territorial development.....69

H. I. Kolieda. Features of sustainable tourism development at the regional level in Ukraine (on the example of city Dnipro): archetypal approach 74

M. I. Semich. Peculiarities of local self-government in the plan of green tourism development plan.....81

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

A. D. Barzylovykh. Mechanisms of state regulation of the provision of medical services in Ukraine86

O. I. Zhaivoronok. International experience against information terrorism and its implementation in Ukraine91

O. A. Panchenko. The role of mass media in the system of state management of the information security97

В. А. Швець, аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Визначено, що основними мотивами діяльності суб'єктів у межах реалізації державної екологічної політики виступають екологічні потреби та інтереси (які проявляються в різному розумінні соціальними групами, у протиріччях між власними потребами і природними ресурсами). Соціальні умови задоволення екологічних потреб часто прямо протилежні тим, які потрібні для задоволення інших матеріальних потреб. Державна екологічна політика – це діяльність державних органів, спрямована на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Екологічну політику також можуть мати окремі підприємства чи організації.

Вирішення проблеми національних та регіональних соціально-екологічних криз має базуватися на міжнародних вимогах у сфері охорони навколишнього середовища, враховувати позитивний досвід еколого-політичної діяльності, накопичений іншими державами, поступово вдаючись до напрямів реалізації регіональної екологічної політики. Обґрунтовано, що низький рівень інформованості основної маси населення про стан навколишнього природного середовища, недостатня структурованість екологічних інтересів суспільства і відсутність їх політичної агрегації зумовлюють периферійну роль екологічної проблематики в політичному дискурсі. Визначено, що для підвищення ефективності взаємодії і координації діяльності органів державної влади законодавчо передбачено два основних механізми. По-перше, вдосконалення розмежування повноважень між різними рівнями влади, по-друге, встановлення показників стану навколишнього середовища і екологічної безпеки на територіальному рівні як критерію оцінки ефективності діяльності органів державної влади на місцях.

Ключові слова: державна політика, державна екологічна політика, глобалізація, екологічна криза, охорона навколишнього середовища, екологічні проблеми людства.

V. A. Shvets. Theoretical foundations for the implementation of state environmental policy in Ukraine

It was determined that the main motives for the activities of subjects in the framework of the implementation of the state environmental policy are environmental needs and interests (which are manifested in a different understanding by social groups, the contradictions between their own needs and natural resources). Social conditions for satisfying environmental needs are often directly opposite to those needed to satisfy other material needs. State environmental policy is the activity of state bodies aimed at ensuring the constitutional right of everyone to a safe environment for life and health and to compensation for harm caused by violation of this right. Environmental policies may also have individual enterprises or organizations.

The solution to the problem of national and regional socio-ecological crises should be based on international requirements in the field of environmental protection, take into account the positive experience of environmental and political activities accumulated by other states, gradually being embodied in the directions of implementation of regional environmental policy. It is proved that the low level of awareness of the majority of the population about the state of the environment, the lack of structured environmental interests of society and the lack of their political aggregation determine the peripheral role of environmental issues in political discourse. It is determined that in order to increase the efficiency of interaction and coordination of activities of state authorities, two main mechanisms are legislatively provided. Firstly, improving the delimitation of powers between different levels of government, and secondly, establishing indicators of the state of the environment and environmental safety at the territorial level as a criterion for assessing the effectiveness of local government bodies.

Key words: state policy, state environmental policy, globalization, environmental crisis, environmental protection, environmental problems of mankind.

Постановка проблеми. Глобальна екологічна криза займає особливе місце в ряду сучасних глобальних проблем людства. Гострота цієї проблеми зумовлена протиріччям між безмежними потребами і можливостями людини і обмеженістю природних ресурсів. Антропогенні навантаження на навколишнє середовище зростають, але люди не поспішають керуватися категоричним імперативом екологічної етики. Екологічна проблема перетинається з іншими глобальними проблемами, і нерідко вирішити їх можна тільки в комплексі, що пред'являє більш високі вимоги до якості реалізації державної екологічної політики. Державна екологічна політика не може реалізовуватися без зв'язку з іншими видами політики – економічною, соціальною, політикою безпеки, а її роль і пріоритетність стрімко підвищуються у зв'язку з переходом до нового економічного укладу, ядро якого становить «зелена економіка».

Особлива актуальність обраної проблематики для України пов'язана з тим, що наша країна має колосальний, багато в чому унікальний природний капітал. У той же час у суспільстві відсутній базовий консенсус щодо зобов'язань особистості, соціальних груп і спільнот з охорони навколишнього середовища. Протиріччя, що існують між

державою і бізнесом, між центром і регіонами, між групами регіонів, мають сильну екологічну компоненту, в той же час державна екологічна політика перебуває на периферії політичного простору. Досить прогресивне екологічне законодавство «врівноважується» не тільки слабкою ефективністю державних управлінських структур, а й неформальними практиками політичної взаємодії. До процесу реалізації екологічної політики залучені різні суб'єкти: органи державної і виконавчої влади різного рівня, партії, спеціалізовані об'єднання, підприємці та громадяни. Їх інтереси часто не збігаються, а пошук компромісів наштовхується на опір окремих соціальних груп. Все це свідчить про необхідність узгодження позицій та інтересів різних впливових та зацікавлених сил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Роль держави в розробці і реалізації державної екологічної політики відображена в сучасних дослідженнях. Найбільш докладно в роботах Ю.Л. Власенко, О.М. Кобзаря відображені проблеми екологічної модернізації в державній політиці держави. Дослідження А.Є. Краковської дозволяють оцінити специфіку розвитку механізмів реалізації екологічної політики в різних державах і регіонах. Велика кількість робіт ставить у фокус дослідження недержавні чинники реалізації державної екологічної політики, роль яких у сучасних глобалізаційних умовах зростає.

Метою статті є вивчення засад реалізації державної екологічної політики, шляхів підвищення ефективності еколого-політичних заходів.

Виклад основного матеріалу. Реальні політичні процеси в будь-якій державі надзвичайно різноманітні. З одного боку, їх можна розглядати з погляду відображення специфічної суспільної сфери, яка володіє соціальними межами, різними типами внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків, певними чинниками, характерними ознаками тощо. З іншого боку, політичну сферу треба розглядати як комплекс певних проблем, які потребують вирішення з боку держави та інших політичних чинників, реалізації ними необхідних цільових дій з використанням відповідних засобів і ресурсів. Таким чином, вирішення конкретної проблеми в сфері реалізації державної екологічної політики означає не тільки усвідомлення цілей і засобів їх досягнення, а й обов'язкову розробку реальних способів їх практичного здійснення, тобто формування відповідних інститутів, застосування певних методів і технологій [1, с. 90].

Сталий розвиток – це такий розвиток, який сприяє задоволенню потреб теперішнього часу, але не ставить при цьому під загрозу інтереси і потреби майбутніх поколінь. Базовою опорою стійкого розвитку є моральні напрями поведінки кожної людини, її відповідальність за те, що вона передасть своїм нащадкам. Людству знадобилося подолати шлях в кілька десятиліть, щоб усвідомити, що вихід з екологічних провалів полягає в якісних прогресивних трансформаціях громадських відносин і соціального устрою.

У той же час концепція сталого розвитку не позбавлена внутрішніх протиріч:

- стратегія переходу до сталого розвитку цілком може супроводжуватися порушеннями прав людини;
- сучасна біосфера не має своїх інтересів, вони не можуть бути представлені в системі представницької демократії – як мотивувати громадян віддати перевагу цим інтересам на протиположному миттєвим і короткостроковим;
- демократія – влада нині живих людей, як врахувати інтереси майбутніх поколінь – проблема тимчасових горизонтів [2, с. 162].

Нинішнє розуміння екологічної кризи свідчить про відображення екологічних проблем на рівні політичних подій. Зводячи всі політичні дії тільки до утвердження заборони на вторгнення до світу природи, недовіри до науки, технологічного розвитку та інновацій, «зелені» ідеологи тим самим закривають для громадян можливість розглядати екологічну кризу як основну політичну проблему і сферу прояву їх громадянської ініціативи та політичної енергії.

Наука, технології, ринок не просто розширили за останні два століття сферу свого впливу, але створили своєрідний простір, де проявляється все більше і більше зв'язків, які стають все більш близькі один до одного [3, с. 62].

Важливою для розуміння механізмів реалізації державної екологічної політики в Україні, чинниками якої є масові громадські рухи та громадянські ініціативи, є концепція глобального громадянського суспільства. Структури глобального громадянського суспільства не є суб'єктами міжнародних відносин (до останніх належать держави, міжнародні і міждержавні організації), але вони починають грати роль помітного чинника реалізації державної екологічної політики в Україні. Вони здатні впливати на формування громадської думки в багатьох країнах, впливати на оцінку тих чи інших подій на міжнародній арені, проводити масові, консолідовані акції сприяння політичним змінам там, де для цього визріли відповідні передумови [4, с. 102].

Безумовно, найважливішим чинником зародження і розвитку глобального громадянського суспільства стали сучасні інформаційно-комунікаційні технології, які дозволяють не тільки обмінюватися інформацією в режимі реального часу, а й організувати взаємодію, формувати стійкі мережеві відносини.

Характер суспільної системи і специфіка її взаємодії з навколишнім середовищем тісно взаємопов'язані, і не можна змінити одне, не реформувавши інше. Розуміння цієї істини призводить дослідників до необхідності використання теорії систем у вивченні механізмів реалізації державної екологічної політики в Україні. Багато що з того, що вивчає екополітологія – не типові політичні практики, а практики і образи політичного впливу,

які поки є маргінальними, нестандартними формами політичної поведінки. Основним методологічним підходом у вивченні синтезу цих практик може бути неоінституціоналізм.

Конструюючи модель реалізації державної екологічної політики на основі політико-діяльнісного підходу, виділимо такі її структурні елементи: суб'єкти, об'єкти, цілі, мотиви, ресурси, детермінанти, рівні реалізації і види.

Суб'єктами реалізації державної екологічної політики є держава та її владні структури, субнаціональні і наднаціональні державні організації, місцеве самоврядування, бізнес-структури (не тільки великі корпорації, а й малий і середній бізнес, засоби масової інформації, політичні партії і громадські рухи, державні та громадські лідери). За всієї важливості екологічних чинників політичного процесу природа не може бути повноцінним чинником реалізації державної екологічної політики. Інтереси мають громадяни (а не біосфера) – як же мотивувати людей на прийняття рішень з огляду на інтереси безстрокового виживання людства.

Об'єктом реалізації державної екологічної політики виступає вся сукупність суспільних відносин у різних сферах суспільства (не тільки економічної), які зачіпають взаємодію соціуму і природи. Мета реалізації державної екологічної політики – забезпечення екологічної безпеки в «суспільстві ризику», підтримка балансу інтересів різних соціальних груп і організація контролю над їх діями, які здійснюються для досягнення своїх цілей і завдань. Ресурси реалізації державної екологічної політики можна поділити на концептуально-сміслові, адміністративно-правові, економічні, фінансові, організаційні, кадрові, інформаційні та іміджеві.

Основними мотивами діяльності суб'єктів у межах реалізації державної екологічної політики виступають екологічні потреби (тобто потреби в сприятливому навколишньому середовищі) та інтереси (які проявляються в різному розумінні соціальними групами, протиріччя між власними потребами і природними ресурсами). Соціальні умови задоволення екологічних потреб часто прямо протилежні тим, які потрібні для задоволення інших матеріальних потреб.

Державна екологічна політика – це діяльність державних органів, спрямована на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Екологічну політику також можуть мати окремі підприємства чи організації.

Екологічна політика на національному рівні формується Міністерством екології та природних ресурсів. Ще донедавна Мінприроди одночасно розробляло екологічну політику та впроваджувало її. Наразі у рамках реформи державного управління планується зосередити зусилля Міністерства саме на експертній, аналітичній роботі, яка полягатиме у розробці політичних рішень у природоохоронній діяльності, а їхнє безпосереднє виконання покладатиметься на різні державні агенції, служби або місцеву владу.

На стратегічному рівні пріоритети екологічної політики визначені у Проекті Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5].

Серед недержавних чинників реалізації державної екологічної політики найбільшу роль відіграють політичні партії, бізнес, громадські рухи. Основними механізмами участі бізнесу в реалізації державної екологічної політики є лобізм та корпоративна соціальна відповідальність.

Вирішення проблеми національних та регіональних соціально-екологічних криз має базуватися на міжнародних вимогах у сфері охорони навколишнього середовища, враховувати позитивний досвід еколого-політичної діяльності, накопичений іншими державами, поступово вдаючись до напрямів реалізації регіональної екологічної політики.

Розвиток регіонального підходу до реалізації екологічної політики сьогодні є гострою соціальною проблемою, що вимагає негайного вирішення. Під час її вирішення слід виходити з того, що наявна соціально-екологічна криза в Україні загалом і в кожному її регіоні зокрема – за всіх відмінностей і регіонів, і показників криз – викликана особливостями історичного розвитку в сфері експлуатації природних ресурсів і може бути підсилена сучасними практичними потребами населення і влади.

Сучасними чинниками реалізації регіональної екологічної політики, що зумовлюють формування і реалізацію специфічної регіональної моделі, є галузева спеціалізація регіону, кількість і якість регіонального природного капіталу, ступінь прояву екологічних проблем, рівень соціально-економічного розвитку регіону, наявність / відсутність політичної волі і активність / пасивність місцевої влади, актуалізація екологічної проблематики в суспільній свідомості, історичні традиції місцевих об'єднаних громад, участь регіону в міжнародних проектах. Їх сукупність формує тип регіональної екологічної політики, яка, в міру свого розвитку, набуває певних інституційних контурів. Оцінка ступеня розвитку регіональних екополітичних інститутів є необхідною умовою для аналізу позитивних і негативних тенденцій, що відбуваються в регіонах, створення необхідного інструментарію для прийняття екополітичних рішень, вибудовування пріоритетів розвитку публічної політики в екологічній сфері.

Висновки. Таким чином, основними тенденціями, що характеризують засади реалізації державної екологічної політики в сучасних умовах, є глобалізація, демократизація екологічної політики, зміна екологічних цінностей в результаті розвитку екологічної свідомості, поступовий розвиток концепту і практик «зеленої» економіки. Модель реалізації державної екологічної політики в сучасній Україні має патерналістський характер, у відносинах

держави з громадянським суспільством з приводу екологічних проблем спостерігається дефіцит довіри і глибокі проблеми в комунікаціях. Збільшується розрив між змістом політико-правових і адміністративно-контрольних методів і технологій (які створюються моделлю реалізації екологічної політики) і результатом (реальним станом суспільних відносин).

Сучасні механізми реалізації державної екологічної політики в Україні характеризуються неефективною стійкою інституційною нормою реалізації («інституційна пастка»), що має підтримувальний характер. З технологій суспільно-інституційної низки засад реалізації державної екологічної політики найбільше значення мають екологічна освіта і просвіта населення, які знаходяться в Україні на стадії формування. Низький рівень інформованості основної маси населення про стан навколишнього природного середовища, недостатня структурованість екологічних інтересів суспільства і відсутність їх політичної агрегації зумовлюють периферійну роль екологічної проблематики в політичному дискурсі. Для підвищення ефективності взаємодії і координації діяльності органів державної влади законодавчо передбачено два основних механізми. По-перше, вдосконалення розмежування повноважень між різними рівнями влади, по-друге, встановлення показників стану навколишнього середовища й екологічної безпеки на територіальному рівні як критерію оцінки ефективності діяльності органів державної влади на місцях.

Список використаних джерел:

1. Власенко Ю.Л. Реформування системи державного екологічного контролю як напрям реалізації екологічної політики України. *Екологічне право України*. 2016. № 1-2. С. 90–92.
2. Кобзар О.М. Формування та реалізація екологічної політики України в контексті досвіду Польщі. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. 2017. Т. 22, Вип. 11. С. 162–165.
3. Краковська А.Є. Принципи державної політики у сфері екологічного підприємництва. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 60–66.
4. Машненко К.А. Правозастосовна діяльність органів державної влади України під час реалізації державної екологічної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 1. С. 100–104.
5. Офіційний веб-сайт Міністерства енергетики та захисту довкілля. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html> (дата звернення 17 лютого 2020 р.).

References:

1. Vlasenko, Yu. L. (2016) “Reformation of the system of state ecological control as a direction of realization of ecological policy of Ukraine”, *Ekologichne pravo Ukrayini*, vol. 1-2, pp. 90–92.
2. Kobzar A.M. (2017) “Formation and implementation of environmental policy of Ukraine in the context of the experience of Poland”, *Vestnik Odesskogo natsionalnogo universiteta. Seriya: Ekonomika*, vol. 22, pp. 162–165.
3. Krakovskaya A.E. (2017) “Principles of state policy in the field of environmental entrepreneurship”, *Zhurnal Vostochnoevropeyskiy prava*, vol. 45, pp. 60–66.
4. Mashnenkov K.A. (2018) “Law enforcement activities of state authorities of Ukraine in the implementation of state environmental policy”, *Gosudarstvennoe upravlenie i mestnoe samoupravlenie*, vol. 1, pp. 100–104.
5. The official site of Ministry of Energy and the Environment, available at: <https://menr.gov.ua/timeline/Nacionalna-ekologichna-politika.html> (Accessed 17 February, 2020).

О. П. Бойко, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

КОНСУЛЬТАЦІЇ В СИСТЕМІ РОЗВИТКУ ФОРМ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті зазначено, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває партисипативна демократія, зокрема проведення консультацій із громадами задля створення якісних перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Такі перспективні плани надалі стануть «дороговказом» для об'єднання територіальних громад і базою для затвердження нового адміністративно-територіального устрою України. Саме тому важливим є прийняття виваженого, ефективного рішення відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки жителів територіальних громад. Автор аналізує організаційно-правові засади проведення консультацій із громадськістю в процесі створення перспективних планів формування спроможних громад. Зокрема, зазначено, що під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад консультації з громадськістю мають регулюватись як загальним законодавством (нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методики формування територіальних громад, Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), так і локальним (статутами територіальних громад, положеннями про окремі форми демократії тощо) – якщо такі є. Автор за результатами вибіркового аналізу проведення консультацій з громадськістю під час створення перспективних планів формування спроможних громад по восьми областях України робить висновки, що консультації з громадськістю є не лише формальною вимогою чинного законодавства, а й дієвим механізмом ефективного діалогу виконавчої влади, місцевого самоврядування та членів територіальних громад у прийнятті виваженого, оптимально раціонального рішення, що відповідатиме вимогам законодавства та відображатиме волевиявлення територіальних громад. У висновках зазначено, що консультації з громадськістю в умовах реформи місцевого самоврядування є важливим інструментом, зокрема, для створення перспективних планів формування спроможних громад як базового рівня місцевого самоврядування. Автор зазначає, що діалог «влада-громада» має сприяти збалансуванню інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: консультації з громадськістю, форми демократії, перспективні плани, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

O. P. Boyko. Consultations in the development of the democracy forms in decentralization conditions

The article points out that in the context of local self-government reform in Ukraine, partisipative democracy becomes particularly relevant, in particular, holding consultations with communities in order to create high-quality prospective plans for the formation of capable territorial communities. Such forward-looking plans will in future become a "roadmap" for unification of territorial communities and a basis for approval of a new administrative and territorial structure of Ukraine. That is why it is important to make informed, effective decisions in accordance with current legislation, taking into account the views of residents of territorial communities. The author analyzes the organizational and legal principles of conducting public consultations in the process of creating prospective plans for the formation of able communities. In particular, it is noted that when creating prospective plans for the formation of capable territorial communities, public consultations should be regulated as general legislation (rules of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", "On Voluntary Association of Territorial Communities", Methods of forming territorial communities, Procedure for holding consultations with the public on the formation and implementation of state policy) and local (statutes of territorial communities, regulations on certain forms of democracy, etc.) – as what they are. Based on the results of a selective analysis of the public consultation in the development of prospective plans for the formation of able communities in eight regions of Ukraine, the conclusion is that public consultation is not only a formal requirement of the current legislation, but also an effective mechanism for effective dialogue between the executive power, local self-government and members of territorial communities in making a sound, optimally rational decision that will meet the requirements of the law and reflect the will of the territorial communities. The findings stated that public consultation in the context of local government reform Public consultation is an important tool, including for the creation of long-term plans for the formation of able communities as a basic level of local self-government. The author points out that such a dialogue between the authorities and the community should help to balance the interests of local self-government and the state when creating such plans as the basis for the future administrative and territorial structure.

Key words: public consultation, forms of democracy, prospective plans, decentralization, local government reform.

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває партисипативна демократія, зокрема проведення консультацій із громадами задля створення якісних перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Такі перспективні плани надалі стануть «дороговказом» для об'єднання територіальних громад і базою для затвердження нового адміністративно-територіального устрою України. Саме тому важливим є прийняття виваженого, ефективного рішення відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки жителів територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню децентралізаційних процесів в умовах реформи місцевого самоврядування присвячено низку робіт науковців і практиків, як-от В. Авер'янова, В. Бакуменка, О. Васильєвої, Ю. Ганущака, В. Гройсмана, Г. Зубка, В. Кравченка, В. Куйбіди А. Лелеченко, В. Негоди, В. Мамонної, А. Ткачука та інших. Питанням партисипативної демократії присвячені роботи, зокрема, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Вакуленка, А. Кожині, О. Орловського, В. Ковтун, С. Серьогіна та інших. Проте актуальність дослідження саме консультацій як форми прямої демократії зумовлена тим, що під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад думка територіальних громад має стати визначальною.

Мета статті – проаналізувати вплив такої форми демократії, як консультації в системі розвитку форм демократії в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Статтею 140 Конституції України визначено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування й може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [1]. У статті 143 Основного Закону зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет і контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання. Окремі форми демократії регламентовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (місцевий референдум [2, ст. 7], загальні збори громадян [2, ст. 8], місцеві ініціативи [2, ст. 9], громадські слухання [2, ст. 13]). Окремі аспекти громадської участі регулюються іншими законами, наприклад законами України «Про органи самоорганізації населення», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо.

Проте чіткого визначення на законодавчому рівні поняття «консультації з громадськістю» немає. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в пункті 12 частини 1 статті 43 є лише згадка, що до питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їхніх пленарних засіданнях, зокрема, є «прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів» [2, ст. 43].

Питання консультацій із громадськістю частково регулюються Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [3]. Варто зазначити, що консультації з громадськістю мають на меті: залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності виконавчих органів, налагодження діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень органами влади. Предметом таких консультацій визначено питання, які стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Обов'язковим для виконання є оприлюднення результатів консультацій у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного вебсайту відповідного органу виконавчої влади. Формами таких консультацій можуть бути: публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Порядком також визначено перелік питань для обов'язкового проведення консультацій, порядок їх проведення, шляхи вивчення громадської думки.

Річ у тім, що цей порядок регулює питання громадських консультацій саме з питань формування та реалізації державної політики. А порядок проведення та реалізація громадських консультацій із питань місцевого самоврядування залишаються в компетенції відповідних місцевих рад, що цілком відповідає основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте в умовах децентралізації виникає дуалізм інтересів у реалізації державної політики та місцевого самоврядування, зокрема, під час роботи над перспективними планами формування спроможних територіальних громад. Отже, громадські консультації стають актуальними саме для збалансування інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою. І в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такі консультації передбачені. Відповідно до ч. 2 ст. 7 цього Закону, сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних

громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад [4, ст. 7]. Отже, законодавець визначає «консультації з громадськістю» як одну з форм прямої демократії, при цьому, ставлячи в один перелік із «громадськими слуханнями», «зборами громадян» та «іншими формами», визнає фактично рівну з ними компетенцію в питанні громадського обговорення питань добровільного об'єднання громад.

Відповідно до Методики формування територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (із змінами та доповненнями) консультації з громадськістю проводяться задля «врахування інтересів територіальних громад, під час розроблення проєкту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їхніми громадськими об'єднаннями [5, ст. 13]. Отже, визначено правосуб'єктність таких консультацій. Окрім того, зазначена Методика містить вимоги щодо документального оформлення протоколу таких консультацій та умови їх проведення: під час визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів; визначення меж територій спроможних територіальних громад. Окрім того, такі консультації проводяться насамперед із представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів. За результатами таких консультацій (на підставі рішень органів місцевого самоврядування) визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади [5, ст. 13]. Окрім того, Методикою передбачено консультації і у разі необхідності внесення змін до перспективного плану [5, ст. 14].

Отже, під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад консультації з громадськістю мають регулюватись як загальним законодавством (нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методики формування територіальних громад, Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), так і локальним (статутами територіальних громад, положеннями про окремі форми демократії тощо) – якщо такі є.

Варто зазначити, що чіткого законодавчого визначення терміна «перспективний план» немає. Проте логіка законодавця, закладена у ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», полягала в тому, що такий план – це бачення суб'єктами формування та затвердження плану найбільш логічного проєктування базового рівня місцевого самоврядування: спроможних територіальних громад. Згідно з ч. 1 ст. 11 цього Закону такий документ розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області. Раніше, до грудня 2019 року, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону, план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалювався, відповідно, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджувався Кабінетом Міністрів України. Проте, оскільки перспективні плани подекуди роками не ухвалювались, у грудні 2019 року Верховна Рада України прийняла зміни до вищезазначеної норми ч. 3 ст. 11 цього Закону, і наразі план формування територій громад створюватиметься без участі обласної ради. Сьогодні розпорядженнями Кабінету Міністрів України (зі змінами та доповненнями) було затверджено перспективні плани всіх областей (але без Автономної Республіки Крим). З огляду на те, що в січні 2020 року з'явилися зміни до зазначеної Методики формування спроможних територіальних громад, очевидно, є вірогідність ревізії вже затверджених перспективних планів. Варто зауважити, що перспективні плани наразі не охоплюють уповні територію, є так звані «білі плями», а подекуди не дотримано методології. З огляду на це обласні державні адміністрації мають завершити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до планів і внесення таких пропозицій в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України. Важливо зазначити, що надалі об'єднання громад надалі відбуватиметься виключно за перспективним планом. Тож актуальність належної підготовки таких планів є аксіомою. Наразі обласні державні адміністрації готують проєктні пропозиції. Потім проходять консультації у Міністерстві розвитку громад і територій. Протягом грудня 2019 – лютого 2020 року відбулися I–II етапи консультативних нарад (загалом 48 таких зустрічей) щодо формування перспективних планів територіальних громад областей за спільної ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та Міністерства розвитку громад та територій. Участь у консультаціях брали народні депутати України, представники виконавчої влади, представники асоціацій органів місцевого самоврядування, представники органів місцевого самоврядування, експерти. Такі консультації – запорука виваженості рішення. На жаль, у кожній області є дискусійні питання щодо створення таких планів. І вони є «гарячими» там, де недостатній чи неконструктивний діалог із громадськістю. Варто зазначити,

що відсутність таких консультацій – порушення чинного законодавства. Ефективність таких консультацій і консультацій із громадськістю в регіонах підтверджено вибіркоvim дослідженням ситуації процесу обговорення змін до перспективних планів протягом грудня 2019 – січня 2020 року. Досліджено стан формування пропозицій до змін із таких перспективних планів у восьми областях України: Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Одеській, Тернопільській, Херсонській, Чернігівській, Чернівецькій. За результатами спостереження виявлено, що після проведення додаткових консультацій із громадськістю за регіонами кількість неузгоджених позицій щодо конфігурації, меж перспективних об'єднаних громад значно знижено. Найбільший показник зниження районів із «проблемними» перспективними планами в Херсонській (на 45%), Тернопільській (на 29%), Миколаївській (на 21%) областях (рис. 1).



Рис. 1 Зниження кількості районів із «проблемними» перспективними планами в досліджуваних областях після консультацій із громадськістю

Отже, консультації з громадськістю під час створення перспективних планів формування спроможних громад є не лише формальною вимогою чинного законодавства, але й дієвим механізмом ефективного діалогу виконавчої влади, місцевого самоврядування та членів територіальних громад у прийнятті виваженого, оптимально раціонального рішення, що відповідатиме вимогам законодавства, відобразить волевиявлення територіальних громад і забезпечить створення спроможних територіальних громад.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, консультації з громадськістю є важливою формою прямої демократії, яка за умови її використання є запорукою ефективної партисипації. В умовах реформи місцевого самоврядування консультації з громадськістю є важливим інструментом, зокрема, для створення перспективних планів формування спроможних громад як базового рівня місцевого самоврядування. Консультації з громадськістю мають забезпечити вільний доступ до інформації про стан формування пропозицій до перспективних планів, забезпечення гласності, відкритості та прозорості у процесі їхньої підготовки, налагодження діалогу органів влади з громадськістю в частині роз'яснення методики формування спроможних громад. Діалог «влада-громада» має сприяти збалансуванню інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 26 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.02.2020).
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (1996), Konstytutsiia Ukrainy [Law of Ukraine “Constitution of Ukraine”], dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (related to 11.02.2020) [Ukraine]
2. VRU, Law of Ukraine (1997), Pro miszeve samovraduvanna v Ukrainy [Law of Ukraine “About local self-government in Ukraine”], dated May 21, 1997. No. 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (related to 11.02.2020) [in Ukrainian].
3. KMU (2010), Pro zabezpechenna uchastyi gromadskosty u formuvannyi ta realizatsiyi derzhavnoi polityky [To ensure public participation in the formulation and implementation of public policy], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 03, 2010. No. 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [Ukraine].
4. VRU, Law of Ukraine (2015), Pro dobrovylne obednanna terytorialnykh gromad [Law of Ukraine “On voluntary community association”], dated February 05, 2015. No.157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (related to 11.02.2020) [in Ukrainian].
5. KMU (2015), Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannya spromoznykh terytorialnykh gromad [About approval of the Methodology of formation of capable territorial communities], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 08, 2015. No. 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [Ukraine].

Л. М. Васильєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Н. В. Дацій, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроекологічного університету

В. П. Залізнюк, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зазначено, що управління соціально-економічною системою, як і будь-якою іншою складною системою, неможливе без ефективного контролю, тим більше – в управлінні фінансами загалом і в окремих його ланках зокрема. Правильна організація та ефективне функціонування фінансового контролю значною мірою визначаються теоретичними й методологічними положеннями контролю. Науковий фундамент системи контролю – вихідне положення в її побудові. Недоліки чинної системи контролю визначаються насамперед проблемами у вивченні теорії контролю та формуванні наукових принципів його побудови.

Визначено, що в межах реформи бюджетного процесу кардинальним чином змінюється основна мета фінансового контролю в системі державного управління. Тепер вона полягає в перевірці ефективності та результативності державних витрат, а також у забезпеченні суспільства, органів державної та місцевої влади достовірною фінансовою інформацією про зміст процесу формування, розподілу та використання бюджетних коштів.

Сформульовано сутність та основні завдання фінансового контролю в системі державного управління. З огляду на сутність і завдання фінансового контролю в системі державного управління виділено його принципи.

Наголошено, що основним завданням вдосконалення організації фінансового контролю в системі державного управління на сучасному етапі є формування такої його цілісної системи, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики, повною мірою відповідала б його соціально-економічній сутності, забезпечувала б єдність і стійкі організаційно-економічні зв'язки.

Ключові слова: ефективність, державне управління, механізми, фінансовий контроль, фінансова сфера.

L. M. Vasilieva, N. V. Datsii, V. P. Zalizniuk. The essence and the main tasks of financial control in the public governance system

It is stated that the management of the socio-economic system, like any other complex system, is impossible without effective control, especially in the management of finances in general and in some of its links, in particular. The proper organization and efficient functioning of financial control is largely determined by the theoretical and methodological provisions of control. The scientific foundation of the control system is the starting point in its construction. The disadvantages of the existing control system are determined primarily by gaps in the study of control theory and the formation of scientific principles for its construction.

It is determined that within the framework of the reform of the budget process, the main purpose of financial control in the public administration system is changing dramatically. Now it is about verifying the efficiency and effectiveness of public spending, as well as providing the public, state and local authorities with reliable financial information on the content of the process of formation, distribution and use of budget funds.

The essence and main tasks of financial control in the system of public administration are formulated. Based on the nature and tasks of financial control in the public administration, its principles are distinguished.

It is emphasized that the main task of improving the organization of financial control in the public administration system at the present stage is the formation of such a holistic system that could respond to numerous problems of market economy and public financial policy, fully correspond to its socio-economic essence, provide unity and stable organizational and economic ties.

Key words: efficiency, public administration, mechanisms, financial control, financial sphere.

Постановка проблеми. В умовах економічних перетворень виникає необхідність створення нових систем і принципів господарювання, адекватних ринковій економіці. Серед них особливого значення набуває проблема здійснення ефективного фінансового контролю як важливої ланки системи управління. Зараз стало очевидно, що багато соціально-економічних проблем не можуть бути вирішені без наведення належного порядку в бюджетно-фінансовій сфері.

Широке поширення, нецільове використання фінансових ресурсів, зростання злочинності економічної спрямованості, перш за все у фінансовій сфері, свідчать про те, що чинна система слабо протистоїть цим порушенням. Фінансовий контроль поки не є всеосяжним і не охоплює повністю кредитно-фінансову сферу. В умовах, що склалися, система фінансового контролю повинна включати більш дієвий державний контроль. Перш за все не досить ефективним є зовнішній, незалежний від виконавчої влади, контроль, який покликаний поставити заслін нецільовому витрачання коштів. Система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичну функцію. Вона більшою мірою констатує порушення і не є інструментом їх попередження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питанню фінансового контролю в системі державного управління значну увагу приділяли вітчизняні науковці, зокрема такі: В. Авер'янов, О. Барановський, Ю. Гаруст, Д. Горошко, В. Загорський, В. Мельничук, В. Піхоцький, О. Шевчук та інші. Водночас не досить висвітленими залишаються окремі питання, пов'язані з визначенням сутності та основних завдань фінансового контролю в системі державного управління.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до розгляду сутності та основних завдань фінансового контролю в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Основні функції держави полягають у проведенні інституційних перетворень, розробленні законодавства, що відповідає вимогам ринкової економіки, забезпеченні умов для його обов'язкового виконання, сприяння у формуванні ринкових інститутів, розробленні та проведенні соціально-економічної політики, реалізації державної політики, спрямованої на ефективне управління державним майном і поліпшення стану державного бюджету. Держава повинна бути ініціатором, що регулює формування ринкового середовища, воно повинно забезпечувати динамічний розвиток і стійкість економічного зростання. Природно, що під час збереження основних принципів державного регулювання форми і методи впливу держави на економічні процеси значно модифікуються, змінюється зміст державної політики.

Історія новітнього часу переконливо показує, що лібералізація економіки, розвиток ринкових відносин аж ніяк не скасовують для держави необхідності суворо контролювати рух грошових ресурсів. Прозорість фінансів – одна із суттєвих ознак реальної демократії. Це особливо важливо для країн з ослабленою економікою і пов'язаною з цим гострою нестачею коштів. Тут проблеми, як правило, поглиблюються зниженням довіри населення до держави, що викликає хворобливу «втечу капіталів» в інші країни, нерідко – з порушенням фінансового та валютного законодавства. Нарешті, контролювати бюджетний процес у цих країнах (а до них доводиться відносити і Україну) важливо і для того, щоб домагатися виконання фінансових зобов'язань держави в соціальній сфері.

Розглянемо насамперед становлення поняття контролю. Цей термін походить від французького «contrerole», що означало «список у двох примірниках». Його подальша трансформація в «controle» відображала спостереження з метою перевірки. Трактують контроль у вузькому сенсі лише як перевірку має місце і нині. Наприклад, у виданій уже у 2000 р. «Економічній енциклопедії» контроль розуміється як «складова частина управління економічними об'єктами і процесами, що включає спостереження за об'єктами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта <...> нормативним актам» [4]. Власне контроль є системою спостереження і перевірки стану господарсько-фінансової діяльності юридичних і фізичних осіб. Як бачимо, під контролем розуміється перевірка чого-небудь або кого-небудь.

Контроль – одна з функцій управління, призначення якої – виявлення можливих відхилень величини фактичних параметрів керованої системи від бажаних (мети, завдання, норми і т. д.) із метою забезпечення досягнення організацією своїх цілей.

Контроль, на думку В. Загорського та В. Піхоцького, є «елементом управління, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваним на заключних етапах процесу, але водночас має самостійне значення» [5].

На думку О. Барановського, «контроль не може бути зведений до методу або форми управлінської діяльності. Він є самостійною функцією управління, отже, особливим видом діяльності, який характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю способів його існування» [2].

В. Авер'янов, зазначаючи роль контролю в системі державного управління, каже, що «контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням, контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень» [1].

На відміну від вузького розуміння сутності «фінансовий контроль» переважно як дії щодо перевірки законності та доцільності формування, розподілу й використання грошових ресурсів, на нашу думку, поняття

«фінансовий контроль у системі державного управління» розширене в частині подання про фінансовий контроль, по-перше, як про систему, що забезпечує обґрунтованість та ефективність управлінських рішень із метою запобігання відхиленню результатів від норми і заданих параметрів, і, по-друге, забезпечує усунення виявлених порушень і недопущення їх повторення.

Реалізація прийнятих під час державного управління рішень так чи інакше викликає фінансові потоки. Наприклад, грошові потоки, що є одним з елементів фінансових потоків, виникають у процесі реалізації управлінських рішень щодо утворення та використання фондів грошових коштів держави [6]. Ці управлінські рішення багато в чому реалізуються в процесі фінансово-господарської діяльності як державних, так і недержавних підприємств (наприклад, виконання ними своїх податкових та інших фінансових зобов'язань перед державою, використання державних ресурсів у процесі реалізації тих чи інших державних програм тощо). При цьому державний фінансовий контроль забезпечує визначення відхилень від базових правил і нормативних вимог до процедур управління державними фінансовими потоками, від параметрів його законності, ефективності та доцільності (за наявності ж таких відхилень фінансовий контроль зобов'язує вжити відповідних коригувальних й превентивних заходів).

Будь-які державні програми реформування і розвитку галузей економіки для їх успішної реалізації повинні передбачати ефективну систему фінансового контролю. Від того, наскільки якісною буде інформація, що надається системою фінансового контролю, багато в чому залежить обґрунтованість рішень, які торкаються різних сфер як державної фінансово-економічної політики, так і фінансово-господарської діяльності державних підприємств, підприємств із державною участю або особливо пов'язаних із діяльністю держави. А це, як відомо, є основною передумовою стійкості господарського і, як наслідок цього, соціально-політичного розвитку країни загалом. Інакше кажучи, ефективність фінансового контролю в системі державного управління є одним із важливих факторів фінансово-економічного та соціально-політичного благополуччя нації.

Основним змістом фінансового контролю є такі пріоритетні напрями: «перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами, громадянами; перевірка правильності використання державними, муніципальними підприємствами, установами, організаціями коштів, які перебувають у їхньому господарському віданні або оперативному управлінні; перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і зберігання коштів юридичними особами; виявлення внутрішніх резервів, підвищення рентабельності виробництва й ефективного використання коштів; ліквідація і запобігання порушення фінансової дисципліни» [3].

Виділимо основні завдання фінансового контролю в системі державного управління (рис. 1).

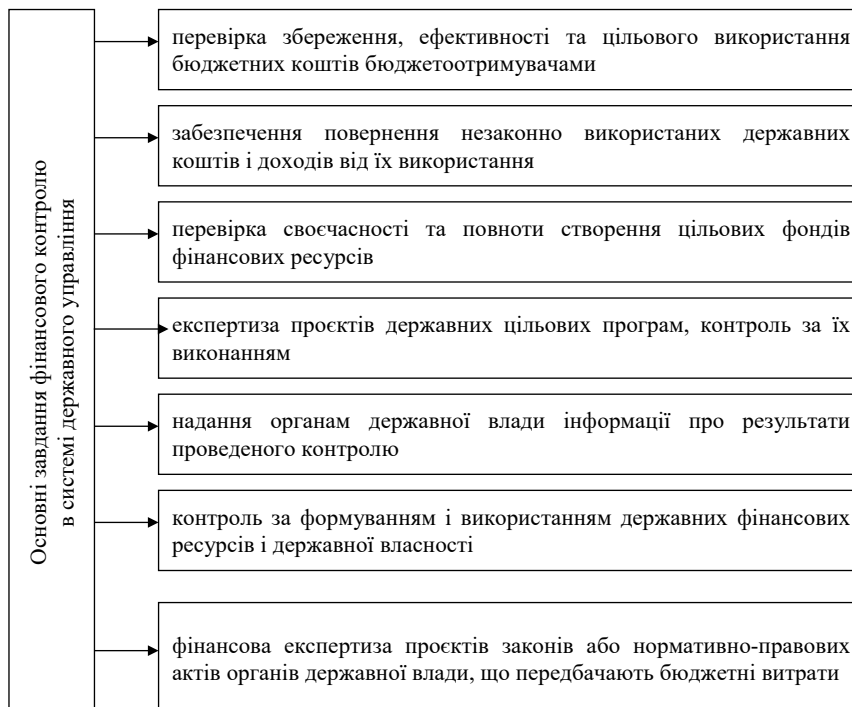


Рис 1. Основні завдання фінансового контролю в системі державного управління

Призначення фінансового контролю в системі державного управління полягає в тому, щоб виключити нецільове і результативне використання коштів, перевірити законність здійснення операцій, визначити те, наскільки є обґрунтованими й ефективними прийняті управлінські рішення, а також ступінь їх реалізації, виявити відхилення від затверджених стандартів і розробити заходи, що покращують фінансовий стан конкретного суб'єкта. Фінансово-бюджетна

дисципліна як обов'язковий для всіх порядок здійснення фінансово-господарської діяльності вимагає чіткого дотримання правових норм, послідовного виконання трудової, договірної, розрахункової та платіжної дисциплін.

У межах реформи бюджетного процесу кардинальним чином змінюється основна мета фінансового контролю в системі державного управління. Тепер вона полягає в перевірці ефективності та результативності державних витрат, а також у забезпеченні суспільства, органів державної та місцевої влади достовірною фінансовою інформацією про зміст процесу формування, розподілу та використання бюджетних коштів [7].

Організація фінансового контролю в системі державного управління відображає загальні принципи державного управління як системи і є початком, що об'єднує адміністративно-управлінські ресурси у вирішенні основного завдання – врахуванні всього спектра чинників, що визначають ефективність діяльності контрольного органу у взаємодії з підзвітними йому господарсько-економічними суб'єктами.

Зважаючи на сутність і завдання фінансового контролю, в основу побудови єдиної та ефективної системи фінансового контролю в системі державного управління повинні бути покладені принципи державного управління відповідно до виду діяльності, що розглядається: принцип плановості; принцип системності; принцип безперервності; принцип об'єктивності; принцип незалежності; принцип гласності; принцип ефективності.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом, підсумовуючи, доцільно зробити такі висновки:

1. За наявності багатьох контролюючих органів у країні мають місце порушення в бюджетно-фінансовій сфері, зростання злочинів економічної спрямованості, що свідчить про те, що поки не склалася ефективна система контролю, яка б протистояла цим явищам. Необхідна цілісна система фінансового контролю, яка забезпечить цільове та ефективне використання фінансових ресурсів і сприятиме підвищенню ефективності державного управління. Цілісна концепція розвитку та функціонування фінансового контролю повинна враховувати реальний стан фінансів і розуміння ролі контролю в їх зміцненні, чітко визначати завдання й способи контролю, забезпечувати створення умов для ефективного здійснення контрольних дій.

2. Основним завданням удосконалення організації фінансового контролю в системі державного управління на сучасному етапі є формування такої його цілісної системи, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики, повною мірою відповідала б його соціально-економічній сутності, забезпечувала б єдність і стійкі організаційно-економічні зв'язки.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. Барановський О. Проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір. *Вісник Національного банку України*. 2003. № 10. С. 18–19.
3. Гаруст Ю., Горошко Д. Правовий механізм удосконалення державного контролю за суб'єктами управління фінансовою системою України. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 14 (27). С. 55–59.
4. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1. / упоряд. С. Мочерний. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
5. Загорський В., Піхоцький В. Державний фінансовий контроль у системі державного управління. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 42. С. 283–288.
6. Мельничук В. Фінансовий контроль як необхідна складова державного управління. *Голос України*. 2011. № 159. С. 4–5.
7. Шевчук О. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 378 с.

References:

1. Averyanov, V. (2016). *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka* [Public administration: theory and practice]. Kiev. [in Ukrainian].
2. Baranovsky, O. (2003). *Problemy finansovoyi bezpeky v umovakh intehratsiyi Ukrayiny u svitovyy finansovyy prostir* [Problems of Financial Security in the Conditions of Ukraine's Integration into the Global Financial Space]. *Visnyk Natsional'noho banku Ukrayiny*. Vol. 10. 18–19 [in Ukrainian].
3. Garust, Y., Goroshko, D. (2019). *Pravovyy mekhanizm udoskonalennya derzhavnoho kontrolyu za subyektamy upravlinnya finansovoyu systemoyu Ukrayiny*. [Legal mechanism for improving state control over the subjects of management of the financial system of Ukraine]. *Pravovi horyzonty*. Vol. 14 (27). 55–59 [in Ukrainian].
4. *Ekonomichna entsyklopediya* (2000). [Economic encyclopedia]. Kiev. [in Ukrainian].
5. Zagorsky, V., Pikhotsky, V. (2015). *Derzhavnyy finansovyy kontrol u systemi derzhavnoho upravlinnya*. [State financial control in the system of public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats "Efektyvnist derzhavnoho upravlinnya"*. Vol. 42. 238–288 [in Ukrainian].
6. Melnychuk, V. (2011). *Finansovyy kontrol yak neobkhdna skladova derzhavnoho upravlinnya*. [Financial control as a necessary component of public administration.]. *Holos Ukrayiny*. Vol. 159. 4–5. [in Ukrainian].
7. Shevchuk, O. (2016). *Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu: formuvannya ta rozvytok v Ukraini* [System of state financial control: formation and development in Ukraine]. Irpin [in Ukrainian].

В. В. Войтенко, аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом

СТАНДАРТИЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Встановлено, що стандартизація на рівні окремих органів контролю лише частково вирішує загальне питання стандартизації фінансового контролю. На додаток до внутрішніх регламентів, що враховує специфіку конкретного органу контролю та його підрозділів, потрібна система обов'язкових для виконання спільних стандартів. Специфіка ж кожного контрольного органу буде визначатися у міру сумісності його повноважень із загальними стандартами. Зазначене можна віднести і до стандартів незалежного аудиту. Під час проведення державних контрольно-ревізійних заходів у разі схожості їхніх цілей з окремими цілями незалежного аудиту державні контролери цілком успішно можуть використовувати відповідні стандарти аудиту.

Зазначено, що стандартизація на рівні окремих органів є частковим вирішенням спільної проблеми стандартизації, оскільки кожен окремий орган фінансового контролю повинен погоджувати свою діяльність, регламентовану внутрішніми стандартами, з основними вимогами загальних стандартів. Це належить і до стандартів незалежного аудиту, в якому існують як загальні аудиторські стандарти обов'язкового (рекомендаційного) характеру, що регламентують аудиторську діяльність загалом, так і внутрішньофірмові стандарти, що регламентують діяльність конкретних аудиторських фірм.

Наголошено, що в розвитку стандартизації перспективними є такі напрями: стандарти повинні встановити загальні підходи до функціонування фінансового контролю, запропонувати шляхи її розвитку, закріпити понятійний апарат; розвиток стандартизації передбачає регламентацію всієї професійної діяльності державних контролерів, уніфікацію фінансового контролю.

Доведено необхідність розширення комплексу наявних стандартів фінансового контролю в частині їх актуалізації стандартами: «планування й підготовка контрольних заходів», «взаємини перевіряючих та перевірюваних», «процеси контрольних заходів», «оцінка діяльності органів фінансового контролю».

Ключові слова: державне управління, контроль, стандартизація, фінанси, фінансовий контроль, фінансові відносини.

V. V. Voitenko. Formation of effective and purposeful public relations in the public administration system

It is established that standardization at the level of individual control bodies only partially addresses the general issue of standardization of financial control. In addition to the internal regulations, which take into account the specific nature of the specific control body and its units, a system of mandatory standards is required. The specifics of each supervisory authority will be determined by the compatibility of its authority with the general standards. This can also be attributed to the standards of independent audit. When conducting government audits, if their objectives are similar to those of the independent audit, state controllers can successfully apply the appropriate audit standards.

It is noted that standardization at the level of individual bodies is a partial solution to the common problem of standardization, since each individual body of financial control must coordinate its activities, regulated by internal standards, with the basic requirements of common standards. This also applies to the standards of independent audit, in which there are both general audit standards of a mandatory (advisory) nature, which regulate the audit activity in general, and internal company standards governing the activities of specific audit firms.

It is emphasized that in the development of standardization there are promising directions: standards should establish common approaches to the functioning of financial control, propose ways of its development, consolidate the conceptual apparatus; development of standardization involves regulation of all professional activity of state controllers, unification of financial control

The necessity of expanding the set of existing standards of financial control in terms of their updating with the standards: "planning and preparation of control measures", "relations between auditors and auditors", "processes of control measures", "evaluation of activity of financial control bodies" is proved.

Key words: government, control, standardization, finance, financial control, financial relations.

Постановка завдання. На сучасному етапі система державного фінансового контролю в Україні є мало-ефективною та «... не забезпечує належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни через низку проблем, які притаманні державному фінансовому контролю» [7]. Стандартизація контролю є одним із методичних інструментів організаційно-розпорядчого управління фінансового контролю, засобом поліпшення здійснення контрольної політики. Вона, на нашу думку, дасть можливість: скоординувати діяльність і більш тісно взаємодіяти під час організації та проведення контрольних заходів різними суб'єктами фінансового контролю, узгоджувати цілі й завдання контролю, засоби та методи їх досягнення тощо; встановити критерії оцінки діяльності окремих суб'єктів контролю; знизити втрати часу, непродуктивні витрати, дублювання; уніфікувати методичний

інструментарій розкриття порушень; забезпечити порівнянність результатів роботи різних органів фінансового контролю; встановити раціональні форми й процедури контролю; забезпечити високу якість, економічність та об'єктивність контрольної діяльності тощо.

Стандартизація як важливий фактор системності суб'єктів контролю створить організаційно-методичну основу для спеціалізації, надасть системі фінансового контролю властивості самоорганізації. До того ж система фінансового контролю з огляду на притаманний взаємозв'язок ознак відособленості та цілісності набуває властивості синергії внаслідок уніфікації документообігу, інформаційної та методичної сумісності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти державного фінансового контролю розкриваються в працях вітчизняних науковців: Н. Вітлицької, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Коцупатрого Л. Івашової, О. Кириленко, та практиків: М. Каленського, І. Стефанюка та багатьох інших авторів. Проблемам стандартизації державного фінансового контролю присвячено праці таких вітчизняних учених, як І. Ангеліної, І. Басанцова, П. Гарасима, Є. Романіва, Д. Долбнева та інших. Проте, незважаючи на досить широке висвітлення цієї проблеми, питання стандартизації фінансового контролю в Україні так і залишаються не вирішеними.

Метою статті є пошук оптимального системного підходу до поєднання комплексу наявних стандартів фінансового контролю в системі державного управління та визначення перспективних напрямів їх подальшого вдосконалення та розвитку.

Виклад основного матеріалу. Відсутність комплексного підходу до вирішення тих чи інших проблем фінансового контролю тягне за собою «відомчість» інтересів, роз'єднаність у діях суб'єктів контролю. Незважаючи на наявність власних специфічних цілей і завдань, усі суб'єкти контролю повинні проводити контрольні заходи за єдиними методиками і програмами. Одночасно потрібен перегляд старих типових інструкцій і методичних вказівок у бік однакового регулювання основних питань організації й проведення контрольних заходів. Вирішенню цього завдання покликана сприяти стандартизація фінансового контролю.

На думку Д. Долбневої, «стандартизація державного фінансового контролю в умовах динамічного розвитку фінансово-бюджетних відносин в Україні, визначення нових векторів розвитку національної економіки, а також утрата населенням довіри до органів державної влади, зокрема й органів державного фінансового контролю, мають стати одним із найважливіших інструментів поліпшення й зниження складності організації та проведення державного фінансового контролю, реалізації державної контрольної політики загалом» [4].

Стандартизація на рівні окремих органів контролю лише частково вирішує загальне питання стандартизації фінансового контролю. На додаток до внутрішніх регламентів, що враховують специфіку конкретного органу контролю та його підрозділів, потрібна система обов'язкових для виконання спільних стандартів. Специфіка ж кожного контрольного органу буде визначатися у міру сумісності його повноважень із загальними стандартами. Зазначене можна віднести і до стандартів незалежного аудиту. На нашу думку, під час проведення державних контрольних заходів у разі схожості їхніх цілей з окремими цілями незалежного аудиту державні контролери цілком успішно можуть використовувати відповідні стандарти аудиту.

Стандарти нададуть можливість зіставлення результатів контрольної роботи різних суб'єктів контролю, об'єктивної оцінки та узагальнення рівня якості не тільки їхньої роботи, а й діяльності об'єктів контролю [3]. Одночасно уніфіковані стандарти фінансового контролю виконують інтегративну функцію і створять інституційний захист у спорах із представниками об'єктів контролю, оберігаючи від конфліктів інтереси об'єктів і суб'єктів контролю. Оскільки вони послужать свого роду загальноприйнятими «правилами гри» для обох сторін. Загальні стандарти фінансового контролю включають такі стандарти: планування та підготовку контрольних заходів; проведення контрольних заходів. Внутрішні стандарти фінансового контролю включають такі стандарти: взаємини перевіряючих і перевірюваних; оформлення результатів і реалізація матеріалів контрольних заходів; оцінка діяльності органів фінансового контролю.

Запропоноване нами групування стандартів наведено на рис. 1.

Ми повністю дотримуємося думки І.В. Басанцова, що «в розвитку стандартизації перспективними є напрями: стандарти повинні встановити загальні підходи функціонування фінансового контролю, запропонувати шляхи її розвитку, закріпити понятійний апарат; розвиток стандартизації передбачає регламентацію всієї професійної діяльності державних контролерів, уніфікацію фінансового контролю» [2].

У межах розроблення стандартів слід чітко визначити сферу їх застосування, розмежовуючи обов'язковість або рекомендаційний характер стандарту. Причому всі стандарти фінансового контролю повинні бути доступні, узгоджені з чіткою ієрархією.

Зазначимо, що стандарт повинен визначити необхідний перелік документації й склад інформації, який необхідно надати представникам контрольних органів об'єктам контролю. З огляду на динамічні зміни в практиці контрольної діяльності зазначимо нагальну необхідність регулярного аналізу на предмет адекватності нових умов стандартів і додатків до них, методичних вказівок по всьому спектру видів й напрямів контролю і, за необхідності, оперативного їх коригування.

Наголосимо на доцільності використання зарубіжних і вітчизняних стандартів аудиторської діяльності в процесі розроблення стандартів фінансового контролю.



Рис. 1. Групи загальних стандартів фінансового контролю

Якщо проаналізувати положення Лімської декларації, що визначила зовнішній державний фінансовий контроль як невіддільну частину загальнодержавної системи регулювання суспільних відносин, то можна зробити такі висновки: а) зовнішній державний фінансовий контроль – це не самоціль, а узаконена діяльність уповноважених органів, тобто вищих контрольних органів; б) у результаті діяльності уповноважених органів розкриваються допущені відхилення від прийнятих стандартів унаслідок порушення принципів законності, ефективності та економії у витрачанні матеріальних ресурсів; в) відхилення від стандартів та їх порушення повинні бути виявлені на початковій стадії, щоб мати можливість прийняти відповідні коригувальні заходи, а у необхідних випадках – притягти до відповідальності винних і стягнути з них заподіяні державі збитки; г) потрібно розробити і здійснити заходи, спрямовані на запобігання виникненню відхилень від стандартів та їх порушень надалі [10].

Законодавче закріплення системи вітчизняних стандартів фінансового контролю в системі державного управління додасть легітимність системності стандартизації та забезпечить правовий супровід методології та методик контрольної діяльності.

Щоб скоординувати, інтегрувати й опрацювати теоретичні, методологічні та практичні проблеми внутрішнього контролю, Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю визначила ключові напрями своєї діяльності: застосування системи внутрішнього контролю і регулярний аналіз її ефективності; її концепції та цілі; базовий набір стандартів внутрішнього контролю – основи для розвитку національної системи будь-якої країни.

Стандарти внутрішнього контролю Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю розділені на загальні принципи та спеціальні методики. Загальні принципи визначають вимоги до використання спеціальних методик у всіх аспектах внутрішнього контролю. Їх слід дотримуватися під час виконання всіх операційних та адміністративних функцій, не обмежуючись лише фінансовими операціями. У цих стандартах відокремлено безпосередньо такі стандарти: управління, адміністративного контролю, контролю фінансової звітності тощо.

Ревізійні стандарти Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю являють собою структурну схему проведення державними контрольними органами ревізій. При цьому контрольний орган, відповідно до цієї схеми, під час проведення конкретних контрольних заходів повинен керуватися ревізійними стандартами Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю з урахуванням національних особливостей проведення контрольно-ревізійних заходів, мати власне судження і самостійно оцінювати виникаючі ситуації. Ревізійними стандартами встановлено: основні принципи, що дають змогу визначити масштаб контрольного заходу й вибрати методику його проведення; критерії оцінки його якості та результативності [9].

Велике значення в системі стандартизації мають внутрішні стандарти контрольних органів, в яких деталізовано й регламентовано єдині загальні та процедурні стандарти фінансового контролю з урахуванням специфіки конкретного контрольного органу (інструкції, методичні рекомендації, посібники тощо, які є обов'язковими до застосування в конкретному органі). Вони містять рекомендації, що дають змогу контролерам чітко і однозначно встановити порядок дій у руслі виконання вимог загальноновстановлених стандартів.

На жаль, дотепер не вироблено єдиної методологічної бази фінансового контролю в системі державного управління. На нашу думку, необхідно розробити єдині стандарти фінансового контролю в системі державного управління для контрольних органів виконавчої влади всіх рівнів. Наприклад, розроблення регіональних

стандартів додасть реальний зміст угодам про взаємодію контрольних органів різного рівня і дасть змогу вивести кооперацію в контрольній діяльності на системну основу.

З метою розвитку стандартизації державного фінансового контролю свого часу була зроблена спроба її реалізації згідно з Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна» від 9 серпня 2002 р. № 168 [8]. Відповідно до цього наказу було затверджено вісім стандартів, а саме: «1) терміни, які вживаються в стандартах державного фінансового контролю; 2) планування державного фінансового контролю; 3) організація та виконання контрольних заходів; 4) документування результатів і формування матеріалів контрольних заходів, порядок їх опрацювання й використання; 5) здійснення контрольних заходів в умовах електронного зберігання та обробки інформації, яка підлягає дослідженню; 6) оцінка стану внутрішнього фінансового контролю; 7) попередження правопорушень із боку суб'єктів державного фінансового контролю та їхніх службових осіб; 8) оприлюднення результатів державного фінансового контролю» [8]. Проте у процесі реорганізації системи державного фінансового контролю й ліквідації ГоловКРУ ці стандарти втратили свою чинність. До того ж, як зазначала Д. Долбнева, «... ці стандарти є вузькими за сферою свого поширення й були розроблені задля визначення єдиних підходів до організації та проведення лише внутрішнього аудиту, підготовки аудиторських звітів, висновків і рекомендацій у міністерствах й інших центральних органах виконавчої влади, їхніх територіальних органах і бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також здійснення належної оцінки якості такого аудиту» [4]. Окрім того, ці стандарти розкривали лише організаційні аспекти та технологічний процес здійснення фінансового контролю.

Якщо говорити про професійні стандарти державного аудиту, прийняття яких належить до повноважень Колегії Рахункової палати України, то Рахунковою палатою України за весь час свого існування було прийнято лише два документи: «Інструкцію про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою», затверджену Постановою Колегії Рахункової палати України від 3 грудня 1999 р. № 25-1, на зміну їй Постановою Колегії Рахункової палати України від 27 грудня 2004 р. № 28-6 затверджено Стандарт Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів». Цей Стандарт включає кілька упуцень стосовно положень Закону України «Про Рахункову палату»: «1) не подано визначення обслідування як форми контролю, тлумачення якої є в Законі (це не сприяє зрозумілості процедури проведення обслідувань, порядку реалізації матеріалів за їхніми результатами тощо); 2) не описує порядок надання консультацій державним органам і посадовим особам, розроблення заходів щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України, виконання експертно-аналітичних, інформаційних й інших видів діяльності, передбачених Законом. Окрім того, Стандарт Рахункової палати не містить тих принципів, які визначають уніфікацію підходів до проведення аудитів і перевірок у самій Рахунковій палаті, а отже, про високу якість заходів, що проводяться, та їх відповідність сучасним потребам державного управління» [4].

Слід зазначити, що стандартизація на рівні окремих органів є частковим вирішенням спільної проблеми стандартизації, оскільки кожен окремих орган фінансового контролю повинен погоджувати свою діяльність, регламентовану внутрішніми стандартами, з основними вимогами загальних стандартів. Це належить і до стандартів незалежного аудиту, в якому є як загальні аудиторські стандарти обов'язкового (рекомендаційного) характеру, які регламентують аудиторську діяльність загалом, так і внутрішньофірмові стандарти, що регламентують діяльність конкретних аудиторських фірм. Загалом, ми вважаємо досить слушною думку науковців [5; 6] щодо доцільності впровадження зарубіжного досвіду стандартизації фінансового контролю, а також розроблення й впровадження у практичну діяльність у системі публічного управління Національних стандартів державного фінансового контролю на основі та на кшталт Міжнародних стандартів вищих органів аудиту (ISSAI) та Міжнародних стандартів державного зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю (INTOSAI) задля забезпечення його ефективності та прозорості.

Стандарти як керівні правила і порядок діяльності контролерів визначають єдині базові нормативні вимоги до якості й надійності фінансового контролю, забезпечують гарантії його результатів [1]. Стандартизація фінансового контролю дасть змогу: координувати діяльність та більш ефективно взаємодіяти в процесі організації й проведення контрольних заходів; координувати мету, завдання контролю, засоби і методи їх досягнення; встановити критерії оцінки діяльності спеціалізованих органів контролю; регламентувати виконання їхніх функцій за змістом і часом для виключення дублювання процедур контролю, зниження витрат і втрат часу. Як фактор забезпечення системності органів фінансового контролю, вона створить організаційно-методичну основу їх спеціалізації та кооперування, додасть системі фінансового контролю властивість самоорганізації. Базові стандарти фінансового контролю зумовлять синергетичний ефект взаємозв'язку, зумовлений уніфікованістю систем документації та термінології, сумісністю методичної та інформаційної бази, єдністю вимірювань контрольних заходів, дадуть змогу посилити взаємодію, взаємозамінність (за необхідності), а також економію ресурсів.

Одночасно загальні стандарти фінансового контролю виконуватимуть інтегративну функцію, будучи для професіоналів інституційним захистом у різного роду суперечках із представниками контрольних органів, запобігаючи конфліктам інтересів контролерів і контрольованих. Вони в цьому випадку будуть відігравати роль загальноприйнятих «правил гри» для обох сторін. Слід підкреслити, що стандартизація спрямована насамперед на регламентацію діяльності спеціалізованих органів фінансового контролю, для яких контроль є визначальним видом діяльності та, відповідно, вимоги стандартів будуть обов'язковими, для інших же органів контролю – будуть мати рекомендаційний характер.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, слід наголосити на необхідності регулярного аналізу стандартів і додатків до них, методичних вказівок за видами та напрямками контролю для підтримки їхньої якості на предмет їхньої адекватності умовам і завданням, що змінюються, і оперативного коригування (за необхідності). Інтеграція контрольних органів різних рівнів влади створить умови для ефективної кооперації на основі єдиних вимог до організації та здійснення результативного контролю всіма суб'єктами фінансового контролю. На додаток до загальних міжнародних стандартів прийняття регіональних національних стандартів дасть змогу наповнити реальним змістом чинні угоди про взаємодію контрольних органів різного рівня. Ухвалення єдиних стандартів і тісна координація наглядових органів різного рівня сприяють створенню загальної бази даних бюджетно-фінансового нагляду, яка дасть змогу більш ефективно планувати роботу структурних елементів системи фінансового контролю в системі державного управління.

Список використаних джерел:

1. Ангеліна І.А. Проблеми впровадження міжнародних стандартів державного фінансового контролю. *Вісник ДонНУЕТ*. 2012. № 4. С. 249–254.
2. Басанцов І.В. Стандартизація фінансового контролю як один із початкових етапів реформування контрольної системи України. *Вісник Української академії банківської справи*. 2009. № 1. С. 33–39.
3. Гарасим П.М., Лобода Н.О. Державний фінансовий контроль як парадигма національного менеджменту. URL: <http://sophus.at.ua/publ/...paradigma.../40-1-0-2013>.
4. Долбнева Д.В. Стан та необхідність стандартизації державного фінансового контролю в Україні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 1. С. 96–101.
5. Івашова Л.М., Гнездилова О.М., Волік Н.Г. Фінансовий контроль і аудит: реалії та перспективи розвитку : монографія. Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2012. 260 с.
6. Івашова Л.М., Івашов М.Ф. Досвід державного фінансового контролю в країнах ЄС та напрями його імплементації до України. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління*. 2014. № 2. С. 12–23.
7. Романів Є.М., Долбнева Д.В. Необхідність та напрями удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні як вимога сьогодення *Економічні науки Scientific Journal «ScienceRise»*. 2016. № 2/1 (19). С. 35–38.
8. Про затвердження стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : Наказ Головного Контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 р. № 168. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0756-02>.
9. Allen R. The International Handbook of Public Financial Management / R. Allen, R. Hemming. London : Palgrave Macmillan, 2013. 928 p.
10. The Lima Declaration (ISSAI 1). Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru 1977; INTOSAI Professional Standards Committee. URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.

References:

1. Angelina, I.A. (2012). Problems of implementation of international standards of state financial control. *Visnyk DonNUET*. pp. 249–254. [in Ukraine].
2. Basantsov, I.V. (2009). Standardization of financial control as one of the initial stages of reforming the control system of Ukraine. *Visnyk Ukrayins'koyi akademiyi bankivsk'oyi spravy*. pp. 33–39. [in Ukraine].
3. Garasim, P.M., Loboda, N.O. (2013). State financial control as a paradigm of national management. URL: <http://sophus.at.ua/publ/...paradigma.../40-1-0-2013>. [in Ukraine].
4. Dolbneva, D.V. (2016). State and necessity of standardization of state financial control in Ukraine. *Ekonomichnyy chasopys Skhidnoyevropeys'koho natsional'noho universytetu imeni Lesi Ukrayinky*. pp. 96–101. [in Ukraine].
5. Ivashova, L.M., Gnezdilova, O.F., Volik, N.H. (2012) Financial control and audit: realities and prospects : monographiya. Zaporizhzhia : KPU Issue, 260 p. [in Ukraine].
6. Ivashova, L.M., Ivashov, M.F. (2014) Experience of public financial control in EU countries and directions of its implementation in Ukraine. *Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine: series Public Administration*. No. 2. pp. 12–23. [in Ukraine].
7. Romanev, E.M., Dolbneva, D.V. (2016) Necessity and directions of improvement of the system of state financial control in Ukraine as a requirement of the present *Economic Sciences Scientific Journal "ScienceRise"*. No. 2/1(19). pp. 35–38. [in Ukraine].
8. On approval of the standards of state financial control over the use of budgetary funds, state and communal property. (2002). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0756-02> [in Ukraine].
9. Allen, R. (2013). International Handbook of Public Financial Management / R. Allen, R. Hemming. London : Palgrave Macmillan. [in English].
10. The Lima Declaration (ISSAI 1). Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru 1977; INTOSAI Professional Standards Committee. URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.

Р. М. Дмитренко, кандидат економічних наук,
докторант кафедри фінансів, банківської та страхової
справи Міжрегіональної академії управління персоналом

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯВИЩА ДЕКАПЛІНГУ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ З «ОЗЕЛЕНЕННЯ» АГРАРНОГО БІЗНЕСУ

У статті наголошено, що явище декаплінгу в контексті забезпечення збалансованого еколого-економічного розвитку аграрного бізнесу набуває великого значення і привертає останнім часом до себе все більшу увагу міжнародних організацій, науковців та уряду. Уточнено змістовий складник поняття декаплінгу та висловлено авторську думку щодо його трактування за результативним підходом. Проаналізовано види декаплінгу залежно від факторів впливу, а саме: декаплінг за ресурсними факторами (resource decoupling), тобто за природоємністю; декаплінг за факторами впливу на довкілля (impact decoupling) – за екологоємністю. Констатовано, що в Україні прийнято низку стратегічних документів і законів, які створюють підвалини для державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, проте дотепер бракує дієвого механізму, який би забезпечив збалансований еколого-економічний розвиток аграрного бізнесу на середньо- та довгострокових часових горизонтах. Встановлено відсутність усталеності думок науковців щодо трактування змістового складника поняття «механізм державного регулювання явища декаплінгу в аграрному бізнесі». Запропоновано авторське бачення трактування поняття механізму державного регулювання явища декаплінгу в аграрному бізнесі за інтегративним підходом, який дав змогу об'єднати в ціле раніше розрізнені частини й елементи державного регулювання аграрного сектору економіки. Доведено потребу в модернізації механізму державного регулювання явища декаплінгу в аграрному бізнесі. Визначено вектори та розроблено практичні рекомендації щодо модернізації механізму державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу. В межах Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року запропоновано модель механізму державного регулювання явища декаплінгу в аграрному бізнесі.

Ключові слова: декаплінг, декаплінг за природоємністю, декаплінг за екологоємністю, механізм державного регулювання явища декаплінгу.

R. M. Dmitrenko. State regulation of the decapling phenomenon in the process of transformation transformations of agriculture “landscaping”

The article stresses that the phenomenon of “decapling” in the context of ensuring the balanced ecological and economic development of agrarian business becomes important and attracts more and more attention of international organizations, scientists and government. The content component of the concept of “decapling” is specified and the author’s opinion about his interpretation according to the holistic approach is expressed. The types of decoupling are analyzed depending on the factors of influence, namely: decoupling by resource factors (resource decoupling), that is, by nature; decapling on the impact factors (impact decoupling) – on ecological capacity. It was stated that in Ukraine a number of strategic documents and laws were created that create the basis for the state regulation of the decapling phenomenon in the process of transformational transformations from the “greening” of agrarian business, but to date there is a lack of a functioning mechanism that would ensure balanced ecological and economic development of agrarian business on average – and those long-term horizons. The lack of a stable opinion of scientists regarding the interpretation of the content component of the concept of “the mechanism of state regulation of the phenomenon of decoupling in the agrarian business” was established. The author’s vision of interpreting the notion of “the mechanism of state regulation of the decoupling phenomenon in agrarian business” is proposed, according to an integrative approach, which allowed uniting of previously separated parts and elements of state regulation of the agrarian sector of the economy. The need to modernize the mechanism of state regulation of the decoupling phenomenon in the agrarian business is proved. The vectors were determined and practical recommendations for the modernization of the mechanism of state regulation of the decoupling phenomenon in the process of transformational transformations from the “greening” of agrarian business were developed. In the framework of the Strategy of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030 a model of the mechanism of state regulation of the decoupling phenomenon in the agrarian business was proposed.

Key words: decoupling, decoupling by nature, decoupling for ecological capacity, mechanism of state regulation of the decoupling phenomenon.

Постановка проблеми. Швидке економічне та демографічне зростання у ХХ столітті було значною мірою зумовлено істотним збільшенням видобутку і споживання природних ресурсів, що призвело до зростання негативного впливу на довкілля та загострення екологічних проблем, які з часом набули глобального характеру. За збереження зазначених тенденцій соціально-економічного розвитку без відчутного росту ефективності використання природних ресурсів у найближчі десятиліття світова економіка може зіштовхнутися з величезними економічними труднощами, подальшим загостренням екологічних проблем, що поставить під загрозу забезпечення

сталого економічного зростання країн [8, с. 60]. У цьому контексті надзвичайної актуальності набуває дослідження можливостей економічного зростання без збільшення природоємності економічних систем і зі зменшенням екологічного збитку від їхньої екодеструктивної діяльності, а також державного регулювання трансформаційних процесів з «озеленення» економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що проблема державного регулювання екологізації аграрного бізнесу була і залишається предметом численних досліджень. Зокрема, таких науковців, як В. Андерсона, Н. Андрєєвої, О. Алимова, А. Горського, Л. Дідківської, Л. Головка, Б. Данилишина, О. Веклича, Г. Єлісеєвої, О. Літвак, І. Пасіновича, О. Сича, М. Сотника, О. Тура та інших. Водночас, незважаючи на суттєві напрацювання з цієї проблематики, дієвого механізму державного регулювання явища декаплінгу як наслідку трансформаційних перетворень в аграрному бізнесі дотепер не сформовано. Тож у контексті загострення екологічних ризиків є необхідність у подальшому дослідженні питань із цієї тематики. Вони потребують неабиякої уваги, а термінового вжиття заходів щодо посилення впливу держави на забезпечення збалансованого еколого-економічного розвитку аграрного бізнесу та задоволення таким чином інтересів майбутніх поколінь у скороченні темпів виснаження природних ресурсів.

Метою статті є пошук шляхів модернізації механізму державного регулювання явища декаплінгу задля посилення його дієвості в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу та задоволення таким чином інтересів майбутніх поколінь у скороченні темпів виснаження природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Успішність трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу насамперед визначається ефектом декаплінгу.

Декаплінг (англ. *decoupling*) у перекладі означає «відмежування, розмежування, роз'єднання, відділення, порушення зв'язку».

Першою міжнародною організацією, що запропонувала концепцію екологічного декаплінгу, стала Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), за визначенням якої декаплінг – це розрив зв'язку між «негативним екологічним впливом» та «економічними благами» [12].

У вітчизняну ж практику поняття декаплінгу було інтегровано О. Веклич та Б. Данилишином [4] і набуло подальшого розвитку у працях О. Літвак [6], М. Сотник [8], О. Тура [9] та інших (табл. 1):

Таблиця 1

Трактування визначення поняття «декаплінг»

Автор	Змістовий складник
Веклич О., Данилишин Б. [4]	декаплінг – це процес сталої довготривалої, прогнозованої і керованої неузгодженості трендів економічного зростання, споживання природних ресурсів і забруднення довкілля на всіх етапах життєвого циклу
Горський А. [2]	декаплінг – явище розходження між економічним зростанням і зменшенням тиску на довкілля
Єлісеєва Г. [5]	декаплінг – збільшення екологічної ефективності економічної діяльності
Літвак О. [6]	декаплінг – економічний феномен, який відображає здатність до економічного зростання, що не супроводжується посиленням навантаження на довкілля
Сотник М., Кулик Л. [8]	декаплінг – феномен розриву між економічним розвитком і ступенем антропогенного впливу на довкілля
Тур О. [9]	декаплінг – стратегічна основа розвитку зеленої економіки, яка призводить до покращення добробуту людей і соціальної справедливості, а також значно зменшує екологічні ризики та споживання ресурсів
Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth [11]	декаплінг – принцип, що складається у неузгодженості традиційно сформованих взаємопов'язаних процесів розвитку економічного зростання, обсягів споживаних природних ресурсів і забруднень довкілля та передбачає задоволення зростаючих потреб суспільства за мінімізації витрачання природного капіталу

Аналізуючи наявні підходи науковців щодо трактування поняття «декаплінг», маємо всі підстави для того, щоб констатувати факт відсутності усталеності думок науковців щодо розуміння змістового складника цього поняття.

Безперечно, кожне з поданих трактувань у табл. 1 є правильним, проте варто нагадати, що декаплінг насамперед є результатом певних дій, а отже, його змістовий складник найбільш доцільно розглядати за результативним підходом, тобто як результат (наслідок) трансформаційних перетворень в економіці країни загалом та/чи в окремому секторі економіки, який характеризує співвідношення темпів економічного зростання з темпами споживаних природних ресурсів і завданої шкоди довкіллю.

Залежно від факторів впливу розрізняють два види декаплінгу, а саме: декаплінг за ресурсними факторами (*resource decoupling*), тобто за природоємністю; декаплінг за факторами впливу на довкілля (*impact decoupling*) – за екологоємністю [6, с. 41]. Графічне зображення видів ефекту декаплінгу за природоємністю та екологоємністю подано на рис. 1.

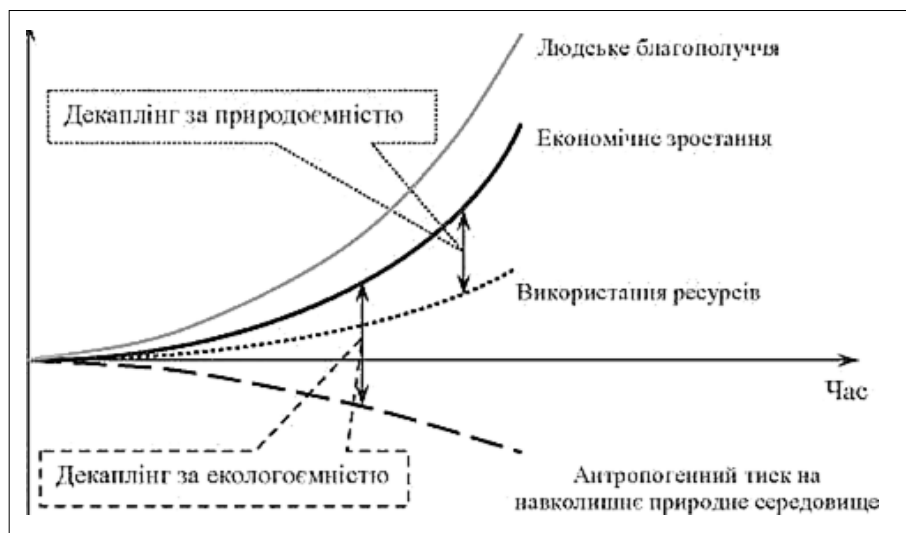


Рис. 1. Графічне зображення видів ефекту декаплінгу за природоємністю та екологоємністю

Джерело: [6, с. 41]

Кожен із видів декаплінгу характеризується відповідним індикатором. Зокрема, індикатор декаплінгу за екологоємністю відображає швидкість зростання макроекономічних показників щодо кількості викидів забруднювачів, що дає можливість зафіксувати відповідні зміни щодо виникаючої потреби зменшувати вплив на довкілля за умови створення кожної додаткової одиниці економічного блага [10]. У свою чергу, індикатор декаплінгу за природоємністю характеризує взаємозв'язок між рівнем економічного зростання та темпами використання (вичерпання) природних ресурсів [1, с. 112].

Отже, перелічені індикатори слід визнати фундаментальною основою формування інформаційного забезпечення державного регулювання економіки чи/та певного її сектору.

На думку І. Пасіновича та О. Сич, державне регулювання економіки є втручанням держави в економіку з використанням сукупності різноманітних важелів, інструментів, які надають їй можливість забезпечити нормальні умови функціонування ринкового механізму та домагатись розв'язання економічних і соціальних проблем [7, с. 401]. Зі свого боку Л. Дідківська та Л. Головка визначають державне регулювання економіки як систему заходів задля здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки і всього суспільства [3, с. 76].

Цілком погоджуємось із цими твердженнями, проте вважаємо за потрібне акцентувати, що сьогодні роль держави в економіці виходить за межі координації виключно економічних процесів, – для забезпечення мети регулювання, передумов економічного розвитку держави необхідно враховувати і обмежуючий чи стимулюючий вплив різноманітних факторів, зокрема екологічних [7, с. 402]. Держава насамперед має бути гарантом забезпечення збалансованого еколого-економічного розвитку економіки та задоволення таким чином інтересів майбутніх поколінь у скороченні темпів виснаження природних ресурсів.

Нині ж в Україні прийнято низку стратегічних документів і законів, які створюють підвалини для державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» як економіки загалом, так і аграрного бізнесу зокрема. Проте не є таємницею, що дотепер Україні бракує дієвого механізму державного регулювання, який би забезпечив супроводження трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного сектору економіки позитивним декаплінгом, а отже, і збалансований еколого-економічний розвиток аграрного бізнесу на середньо- та довгострокових часових горизонтах.

Говорячи про механізм державного регулювання явища декаплінгу в аграрному бізнесі, варто підкреслити, що аналіз трактувань науковцями цього поняття показав, що різні автори по-різному розкривають його змістовий складник і, як наслідок, кожне визначення по-різному трактує кінцеву мету державного регулювання. Оскільки ж основною метою державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу є отримання позитивного декаплінгу, то вважаємо, що найбільш правильним трактуванням цього поняття є за інтегративним підходом, який дає змогу об'єднати в ціле раніше розрізнені частини й елементи державного регулювання аграрного сектору економіки.

Зважаючи на вищевикладене та враховуючи специфіку трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, доходимо висновку, що механізм державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу варто розглядати як сукупність методів і відповідних їм інструментів державного регулювання, завдяки яким держава здійснює регулюючу, підтримуючу, компенсаційну

та стимулюючи діяльність, спрямовану на супроводження трансформаційних перетворень явищем позитивного декаплінгу (забезпечення перевищення темпів економічного зростання в аграрному секторі економіки над темпами використання природних ресурсів), а отже, і забезпечення органічного сільськогосподарського виробництва, зрівноваженого за трьома вимірами сталого розвитку: економічним, соціальним та екологічним.

Традиційним для механізму державного регулювання економіки є виділення адміністративних (прямих) та економічних (непрямих) методів і відповідних їм інструментів державного регулювання. Адміністративні методи обмежують свободу вибору, спираються на силу державної влади, чинне законодавство та пов'язані з використанням заходів заборони або примусу. Вони можуть як виправляти ринкові вади, так і спотворювати ринкові механізми, переважно внаслідок обмеження конкуренції. Економічні методи розширюють свободу вибору, передбачають створення для господарюючих суб'єктів систему стимулів, створюючи, відповідно, основу для державно-приватного партнерства у здійсненні прогресивних змін. Адміністративні методи не лише ефективні, але й обов'язкові.

Визнаючи вагому роль держави у процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, важливо віднайти оптимальне поєднання прямих і непрямих методів регулювання, які б, з одного боку, стимулювали пріоритетні напрями органічного виробництва, а з іншого – мінімально шкодили довкіллю [7, с. 403]. А отже, враховуючи позитивні моменти та прогалини чинного механізму державного регулювання трансформаційних процесів з «озеленення» в аграрному бізнесі, вважаємо, що за часи реформування аграрного сектору економіки він не довів своєї дієвості, тому потребує модернізації. З цією метою, спираючись на досвід країн ЄС, у межах Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року запропоновано модель механізму державного регулювання явища декаплінгу (рис. 2).

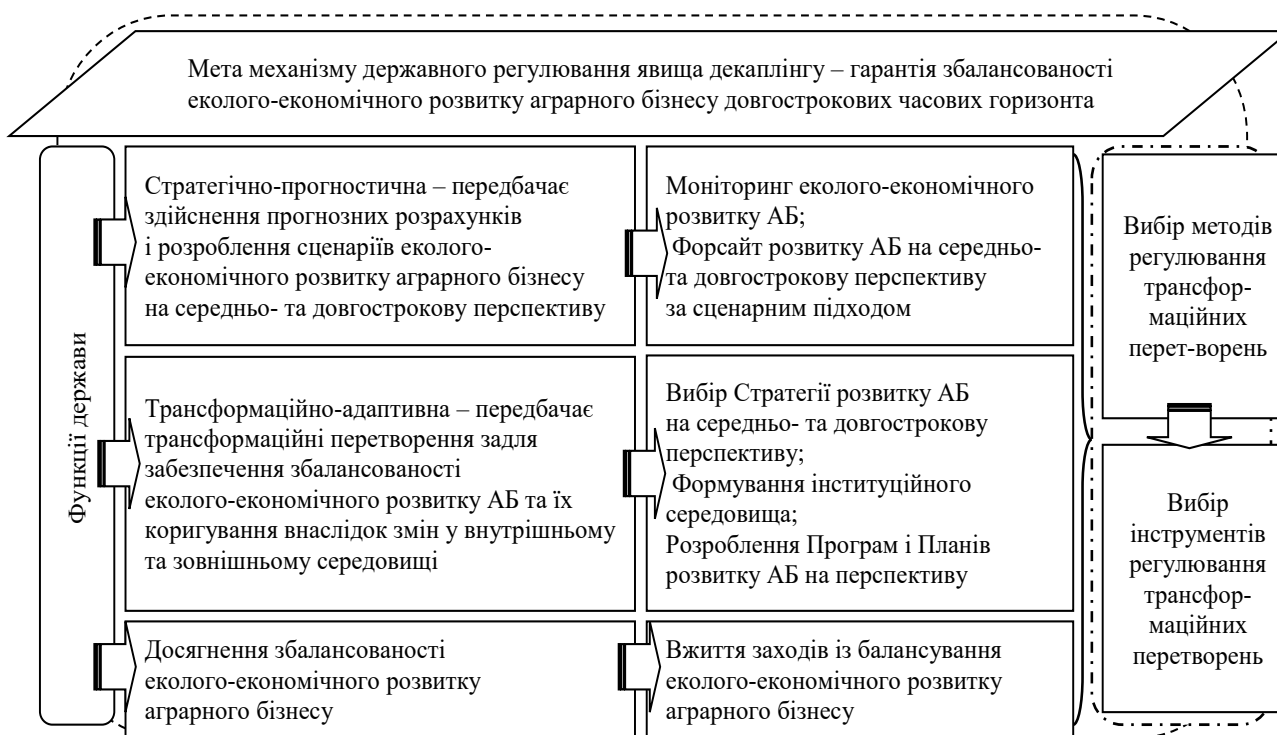


Рис. 2. Запропонована модель механізму державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу

Джерело: [авторське бачення]

Запровадження у вітчизняній практиці запропонованої моделі механізму державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, на відміну від наявної, дасть змогу державі виступити повноцінним гарантом збалансованого еколого-економічного розвитку аграрного бізнесу на середньо- та довгострокових часових горизонтах.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За результатами дослідження констатовано, що в Україні прийнято низку стратегічних документів і законів, які створюють підвалини для державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, проте дотепер бракує дієвого механізму, який би забезпечив збалансований еколого-економічний розвиток аграрного бізнесу на середньо- та довгострокових часових горизонтах.

Доведено, що оскільки основною метою державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу є отримання позитивного декаплінгу, то найбільш правильним трактуванням цього поняття є за інтегративним підходом, за яким механізм державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу варто розглядати як сукупність інструментарію, завдяки якому держава здійснює регулюючу, підтримуючу, компенсаційну та стимулюючу діяльність, спрямовану на супроводження трансформаційних перетворень явищем позитивного декаплінгу (забезпечення перевищення темпів економічного зростання в аграрному секторі економіки над темпами використання природних ресурсів), а отже, і забезпечення органічного сільськогосподарського виробництва, зрівноваженого за трьома вимірами сталого розвитку: економічним, соціальним та екологічним.

Спираючись на досвід країн ЄС, запропоновано модернізовану модель механізму державного регулювання явища декаплінгу в процесі трансформаційних перетворень з «озеленення» аграрного бізнесу, яка, на відміну від наявної, дасть змогу державі виступити повноцінним гарантом збалансованого еколого-економічного розвитку аграрного бізнесу на середньо- та довгострокових часових горизонтах.

Список використаних джерел:

1. Андерсон В.М., Андреева Н.М., Алимов О.М. Сталый розвиток та екологічна безпека суспільства: теорія, методологія, практика. *НДІСРП*. 2011. 589 с.
2. Горський А.М. Ефект декаплінгу як критерій еколого-економічного розвитку України. *Економіка природокористування і охорони довкілля*. 2014. №8. 2014. С. 23–26.
3. Дідківська, Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки. *Знання-Прес*, 2002. 214 с.
4. Данилишин Б.М., Веклич О.О. Ефект декаплінгу як фактор взаємозв'язку між економічним зростанням і тиском на довкілля. *Вісник НАН України*. 2008. № 5. С. 12–18.
5. Єлісеєва Г.Ю. Оцінка впливу розвитку зеленої економіки за допомогою дослідження процесів декаплінгу. *Інтелект XXI*. 2014. № 2. С. 127–134.
6. Літвак О.А. Декаплінг-аналіз економічного зростання та раціонального сільськогосподарського землекористування в аграрному секторі. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 15. Ч. 4. С. 40–41.
7. Пасінович І.І., Сич. О.А. Модернізація механізмів державного регулювання економіки України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. Вип. 1. С. 398–408.
8. Сотник М.І., Кулик Л.А. Декаплінг – аналіз економічного зростання та впливу на довкілля в регіонах України. *Економічний часопис – XXI*. 2014. № 7–8 (2). С. 60–64.
9. Тур О.М. Економічне обґрунтування стратегії еколого-орієнтованого розвитку національної економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Суми : СумДУ, 2012. 21 с.
10. Мельник Л.Г. Фундаментальні основи формування екологічно орієнтованих механізмів реалізації соціально-економічного потенціалу в умовах інформаційного суспільства. URL: <http://www.sumdu.edu.ua> (дата звернення: 19.03.2019).
11. Fischer-Kowalski M. (2011). “Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth” / A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. URL: <http://www.gci.org.uk> (дата звернення: 04.04.2019).
12. Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth. Executive summary / The OECD Environment Programme. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/52/1933638.pdf> (дата звернення: 11.04.2019).

References:

1. Anderson V.M., Andreev N.M., Alimov O.M. (2011). *Stalyj rozvytok ta ekolohichna bezpeka suspil'stva: teoriia, metodolohiia, praktyka*. NDISRP, Kyiv, Ukraine.
2. Gorsky A. (2014). Decoupling effect as a criterion for ecological and economic development of Ukraine. *Environmental economics and environmental protection*. vol. 8, pp. 23–26.
3. Didkivska, L.I. and Golovko L.S. (2002) / *State regulation of Economy*. Kyiv, Ukraine.
4. Danylyshyn B. and Veklych O. (2008). The decoupling effect as a factor of the relationship between economic growth and environmental pressures”. *Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine*. vol. 5, pp. 12–18.
5. Yeliseyev G.Yu. (2014). An assessment of the impact of the green economy through the study of decoupling processes. *Intellect XXI*. vol. 2, pp. 127–134.
6. Litvak O.A. (2016). Decaling analysis of economic growth and rational agricultural land use in the agrarian sector. *Scientific Herald of Kherson State University*. vol. 8. Ch. 4, pp. 40–41.
7. Pasinovich I.I. and Sich. O.A. (2018). Modernization of the mechanisms of state regulation of the economy of Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. vol. 1. pp. 398–408.

8. Sotnik M.I. and Kulik L.A. Decaling analysis of economic growth and environmental impact in the regions of Ukraine. *Economic magazine – XXI*. 2014. vol. 7-8 (2), pp. 60–64.

9. Tour of O.M. (2012). Economic substantiation of the strategy of ecologically-oriented development of the national economy : Abstract. Cand. econ Sciences : 08.00.06 – Economics of Nature Use and Environmental Protection. Sumy : SSU, Ukraine.

10. Melnik L.G. (2013). Fundamentals of formation of ecologically oriented mechanisms of realization of socio-economic potential in the conditions of information society. URL: <http://www.sumdu.edu.ua> (Accessed 19 March 2019).

11. Fischer-Kowalski M. (2011). Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth / A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. URL: <http://www.gci.org.uk> (Accessed 04 April 2019).

12. Indicators to measure decoupling of environmental pressure from economic growth. Executive summary / The OECD Environment Programme, available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/52/1933638.pdf> (Accessed 11 April 2019).

М. О. Дурман, кандидат технічних наук,
доцент, заслужений працівник освіти України,
доцент кафедри державного управління і місцевого
самоврядування Херсонського національного
технічного університету

АЛЬТЕРНАТИВНІ МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗІ СТРАТЕГІЯМИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

У статті розглядаються особливості впровадження альтернативних моделей формування та реалізації державної регуляторної політики (ДРП) відповідно до стратегії економічного розвитку територій. Визначено, що регулювання розвитку та економічне планування повинно узгоджуватися із загальними стратегічними цілями окремої адміністративно-територіальної одиниці, громади, регіону, держави.

Проаналізовано цілі державної регуляторної політики та цілі місцевого економічного розвитку. Досліджені взаємозв'язки між цілями ДРП та цілями місцевого економічного розвитку показали, що механізми та інструменти державної регуляторної політики можуть слугувати активним підґрунтям для формування альтернативних політик розвитку тих чи інших галузей економіки або стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів.

Розкрито, що після чіткого визначення галузей економіки, які відібрані в стратегії розвитку як пріоритетні, слід починати процес формування регуляторних впливів, спрямованих на стимулювання їхнього розвитку. В маленьких громадах це можна визначити простим аналізом сильних або слабких сторін економіки, а на більш високих рівнях (область чи країна) може знадобитися і створення власної стратегії державної регуляторної політики.

У висновку зазначено, що на різних рівнях управління – державному, регіональному та місцевому – стратегія економічного розвитку розглядається як обраний курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення економічних і соціальних завдань, що стоять перед державою та місцевим самоврядуванням, збереження і примноження економічного потенціалу, підвищення якості життя громадян. При цьому державна регуляторна політика виступає як механізм сприяння ефективній реалізації такої стратегії та може бути сформована як окрема стратегія ДРП (на державному або регіональному рівнях) або як певний набір різних механізмів та інструментів ДРП (на місцевому рівні).

У цьому випадку такі набори можна розглядати як альтернативні моделі ДРП, що можуть використовуватися залежно від того, яку стратегію економічного розвитку було обрано для певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом.

Ключові слова: державна регуляторна політика, стратегія державної регуляторної політики, місцевий економічний розвиток, стратегія економічного розвитку, альтернативні моделі формування державної регуляторної політики.

M. O. Durman. Alternative models of formation and implementation of state regulatory policy and their relations with strategies of economic development of territories

The article deals with the peculiarities of introducing alternative models of formation and implementation of the state regulatory policy in accordance with the strategies of economic development of the territories. It is determined that development regulation and economic planning should be consistent with the general strategic goals of a separate administrative-territorial unit, community, region, and state.

The goals of the state regulatory policy and the goals of local economic development are analyzed. The interrelationships between the DRP and local economic development goals have shown that mechanisms and instruments of state regulatory policy can serve as an active basis for the formulation of alternative development policies for certain sectors of the economy or strategies for the development of administrative units at different levels.

It is revealed that, after clearly identifying sectors of the economy that are selected in the development strategies as priorities, the process of formulating regulatory impacts aimed at stimulating their development should begin. In small communities, this can be determined by a simple analysis of the strengths or weaknesses of the economy, and at higher levels (region or country), it may also be necessary to create your own state regulatory policy strategy.

The conclusion states that at various levels of government - state, regional and local - the economic development strategy is considered as a chosen course of economic policy, designed for the long term and aimed at solving the economic and social problems facing the state and local self-government, preservation and multiplication economic potential, improving the quality of life of citizens. At the same time, state regulatory policy acts as a mechanism to facilitate the effective implementation of such a strategy, and can be formed as a SRP strategy (at the state or regional levels) or as a set of different SRP mechanisms and instruments (at the local level).

In this case, such kits can be considered as alternative models of SRP that can be used depending on which economic development strategy has been chosen for a particular administrative unit or state as a whole.

Key words: state regulatory policy, strategy of state regulatory policy, local economic development, strategy of economic development, alternative models of formation of state regulatory policy.

Постановка проблеми. У структурі державного управління сферою виробництва та підприємництва влада і бізнес перебувають у тісній взаємодії. Тому чинною моделлю впровадження державної регуляторної політики (ДРП), особливо на регіональному та місцевому рівнях, є політика взаємодії між цими суб'єктами для досягнення поставленої мети, що здійснюється за допомогою певних регуляторних впливів (насамперед, через прийняття відповідних нормативно-правових актів із урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін).

Теорія (формулювання), методологія (розроблення) та впровадження (практичне застосування) державного регулювання у сфері ДРП повинні ґрунтуватися на знанні соціально-економічних, соціально-психологічних і соціокультурних засад підприємництва [1]. Проте неспроможності ринку і неспроможності держави, про які написано багато наукових праць як зарубіжними, так і вітчизняними авторами, доповнюють і компенсують одне одного [2]. Однак спроможність до саморегуляції як держави, так і ринку є обмеженою, тим більше в нестабільній ситуації економічної кризи, яка розвивається сьогодні. Загалом же, держава і підприємство можуть ефективно взаємодіяти в тому разі, коли ДРП набуває ринкових, конкурентноспроможних ознак і стає адміністративно-виробничим процесом [3]. Цей процес створення і впровадження в дію загальноринкових «правил гри» дає можливість ефективного використання ресурсних і людських капіталів і досягати взаємної рівноваги інтересів трьох суб'єктів – фізичної особи, громадського суспільства і держави.

Тому під час проведення ДРП необхідно враховувати тісні зв'язки адміністративних і ринкових регулювань. Поняття цього впроваджується в державному апараті меншими темпами, ніж того вимагає сьогоденний розвиток ринкових відносин. Сьогодні внутрішньо заскоружла та не досить функціональна система державного управління в Україні значно відстає від ринкового саморегулювання, що за своїми внутрішніми якостями й потребами значно випереджає ті адміністративні пропозиції [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед провідних науковців, що вивчали різні аспекти державної регуляторної політики, можна виділити З. Варналія [4], І. Колупасеву [5], В. Воротіна [6], Д. Стеченко [7], Н. Осадчу [8], О. Літвінова [9], О. Кужель, К. Ляпіну, Ю. Єханурова [10], М. Погрібняка [11], Г. Третяк [12], О. Юлдашева [13] та інших учених.

Мета статті – визначення особливостей впровадження альтернативних моделей формування та реалізації державної регуляторної політики відповідно до стратегій економічного розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. «Стратегічне планування» та «управління» – терміни, які тепер уживають досить часто. Наша держава пройшла шлях у декілька десятиліть від повністю планової системи Радянського Союзу через хаотичний ринок 1990–2000-их і до усвідомлення того, що без прогнозування, планування, формування бачення свого розвитку неможливо досягти стабільних показників добробуту.

Як зазначається в [14], регулювання розвитку та економічне планування повинні узгоджуватися із загальними стратегічними цілями окремої адміністративно-територіальної одиниці (АТО), громади, регіону, держави. В українських реаліях перелік АТО складається з сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад, міст, районів, областей (регіонів), у кожній з яких є своє бачення розвитку. Таке ж саме бачення повинно бути і у країни загалом. У цьому контексті стратегії – це сплановані дії, щоб досягнути деяких економічних цілей, і ґрунтуються на об'єктивних можливостях, що існують для цієї АТО.

Стратегія – це повний комплекс принципів, що формують концепції для визначення напрямів як загальних, так і конкретних дій (тобто від цілей до стратегій і проєктів). Цінність стратегії полягає в тому, що вона забезпечує ясність думки й допомагає різним суб'єктам процесу місцевого економічного розвитку досягти консенсусу.

Інше визначення стратегії дається в [15] – «Стратегія – це визначення генерального шляху (напряму, курсу) руху до довгострокової мети. Тактика – це спосіб руху генеральним шляхом до мети, тобто форма реалізації стратегії».

У нашому випадку тактикою буде виступати план заходів із реалізації стратегії, або, по-іншому, набір проєктів, об'єднаних однією метою. Проєкти виникають із конкретних програм дій, які реалізуються в цих стратегіях. Слід розрізняти стратегії та проєкти, оскільки часто трапляється, що «місцевою економічною стратегією» називають поодинокі проєкти або низку проєктів, які не мають чіткого спрямування. Найчастіше такі окремі проєкти є лише реакцією на поточні обставини.

Як зазначає Ю.П. Шаров [16], для формування виваженої стратегії місцевого або регіонального розвитку важливо розглянути декілька альтернативних варіантів стратегії, порівняти їх та обрати кращий або створити власний, вибравши з наявних ті елементи, які задовольняють певним початковим умовам. Слід також сказати, що здебільшого розроблення стратегії – це ітераційний процес, в якому (тією чи іншою мірою) задіяно більшість мешканців АТО, будь то звичайний громадянин, бізнесмен чи влада (виконавча або представницька). Отже, розроблення стратегії, так само як і формування певної політики, мають багато спільного. Розглянемо тепер взаємозв'язок принципів державної регуляторної політики та стратегічного планування на практиці.

До цілей державної регуляторної політики можуть належати, наприклад, стимулювання економічного розвитку, підтримка малого та середнього підприємництва, розвиток альтернативних видів господарської діяльності тощо через використання механізмів ДРП, таких як, наприклад:

- забезпечення прогнозованої та ефективної державної регуляторної політики на різних рівнях управління;
- захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, зокрема порушених унаслідок дії регуляторних актів;
- вдосконалення та спрощення дозвільних процедур і системи ліцензування;
- зменшення тиску органів нагляду (контролю) на суб'єктів господарської діяльності.

До цілей **місцевого економічного розвитку можуть належати такі**: підвищення якості життя мешканців, економічне зростання громади, створення нових якісних робочих місць, активізація місцевого бізнесу, залучення інвестицій тощо.

Кожна стратегія економічного розвитку певної АТО спрямована на те, щоб підвищити якість життя людей, що проживають на її території. Нижче розглянемо взаємозв'язок цілей ДРП та деяких цілей місцевого економічного розвитку.

– *Створити якісні робочі місця для місцевого населення.* Метою планування розвитку економіки й зайнятості є створення робочих місць для постійних жителів конкретної громади їхніми ж силами. Це краще, ніж покладатися на прихід нових працевдавців, яким можуть знадобитися працівники з іншими вміннями й навичками, аніж ті, якими володіє чи яких може набути місцева робоча сила. Для цього можна використати такий механізм, як зменшення тиску органів нагляду (контролю) на суб'єктів господарської діяльності, зокрема, й через упорядкування податкової бази. Адже вивільнені ресурси можна буде направити саме на створення нових робочих місць або виведення вже створених робочих місць «із тіні».

– *Забезпечити економічну стабільність у конкретній місцевості.* Економічний розвиток буде успішним лише тоді, якщо громада вчасно подбає про задоволення всіх потреб бізнесу (тобто це земля, фінансування, робоча сила, інфраструктура, а також технічна допомога на додаток до робочої сили). Чимало органів місцевої влади не проводять інвентаризацію та не знають, де є вільні земельні ділянки, які можна використати для промислових потреб, або про те, яке підприємство хоче отримати фінансування із сторонніх джерел. Якщо громада хоче створити й зберегти робочі місця, вона повинна тримати всі свої ресурси впорядкованими, а дані про них бажано звести в електронну форму та створити інформаційну систему ресурсного забезпечення громади. Також створення цієї бази зменшить можливість рейдерського захоплення діючих підприємств і підвищить рівень справедливості у процесах ведення бізнесу. Для виконання цієї мети найкраще підходить механізм захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, зокрема порушених унаслідок дії регуляторних актів.

– *Залучення інвестицій.* Дає змогу диверсифікувати економічну (виробничу) базу та забезпечити стабільність розвитку. На цьому етапі громада повинна також чітко окреслити ті сектори й групи населення, залучення інвестицій в які повинно якнайбільше поліпшити економічний розвиток. З досвіду передових світових країн можна сказати, що інвестиції йдуть у ті галузі або ті громади, ведення діяльності в яких є найбільш прогнозованим. За це відповідає такий механізм ДРП, як забезпечення прогнозованої та ефективної державної регуляторної політики на різних рівнях управління.

– *Створити диверсифіковану економічну базу (активізувати місцевий бізнес).* Жодна громада, яка має лише одного або декілька роботодавців (підприємства, фермери), не застрахована від нестабільності у надходженнях від податків. Незалежно від того, чи в місцевій економіці переважають складні чи прості технології, ця економіка повинна мати широку та незалежну базу виробництва товарів і послуг, щоб забезпечувати робочі місця для місцевого населення. Для цієї мети підходить механізм удосконалення та спрощення дозвільних процедур і системи ліцензування, що дає змогу знизити поріг входження у бізнес.

Отже, можна сказати, що механізми та інструменти державної регуляторної політики можуть слугувати активним підґрунтям для формування альтернативних політик розвитку тих чи інших галузей економіки або тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів (див. рис. 1).

Після чіткого визначення галузей економіки, які відібрані в стратегії розвитку як пріоритетні, слід починати процес формування регуляторних впливів, спрямованих на стимулювання їх розвитку. В маленьких громадах це можна визначити простим аналізом сильних або слабких сторін економіки, а на більш високих рівнях (область чи держава) може знадобитися і створення власної стратегії державної регуляторної політики [17]. Стратегія ДРП відображає її обґрунтованість і відтворює особливості її реалізації, але при цьому вона є лише частиною загальної економічної стратегії, передбаченої ст. 9 ГКУ для державного рівня управління [18].

Для прикладу: якщо в стратегії місцевого економічного розвитку в пріоритетах записано стимулювання розвитку туризму, зокрема й «зеленого», то слід докладати зусиль для створення кооперативів або спілок власників «зелених» садиб і не надавати пільг для оренди землі виробничого призначення (для створення індустріальних парків або великих виробництв). Водночас орієнтація на виробництво або інтенсивне сільське господарство та надання їм відповідних преференцій інструментами державної регуляторної політики (наприклад, пільги на оплату земельного податку) можуть звести нанівець саме галузь туризму, адже інтенсивне виробництво несе в собі певні екологічні загрози, що унеможливує екологічний туризм.

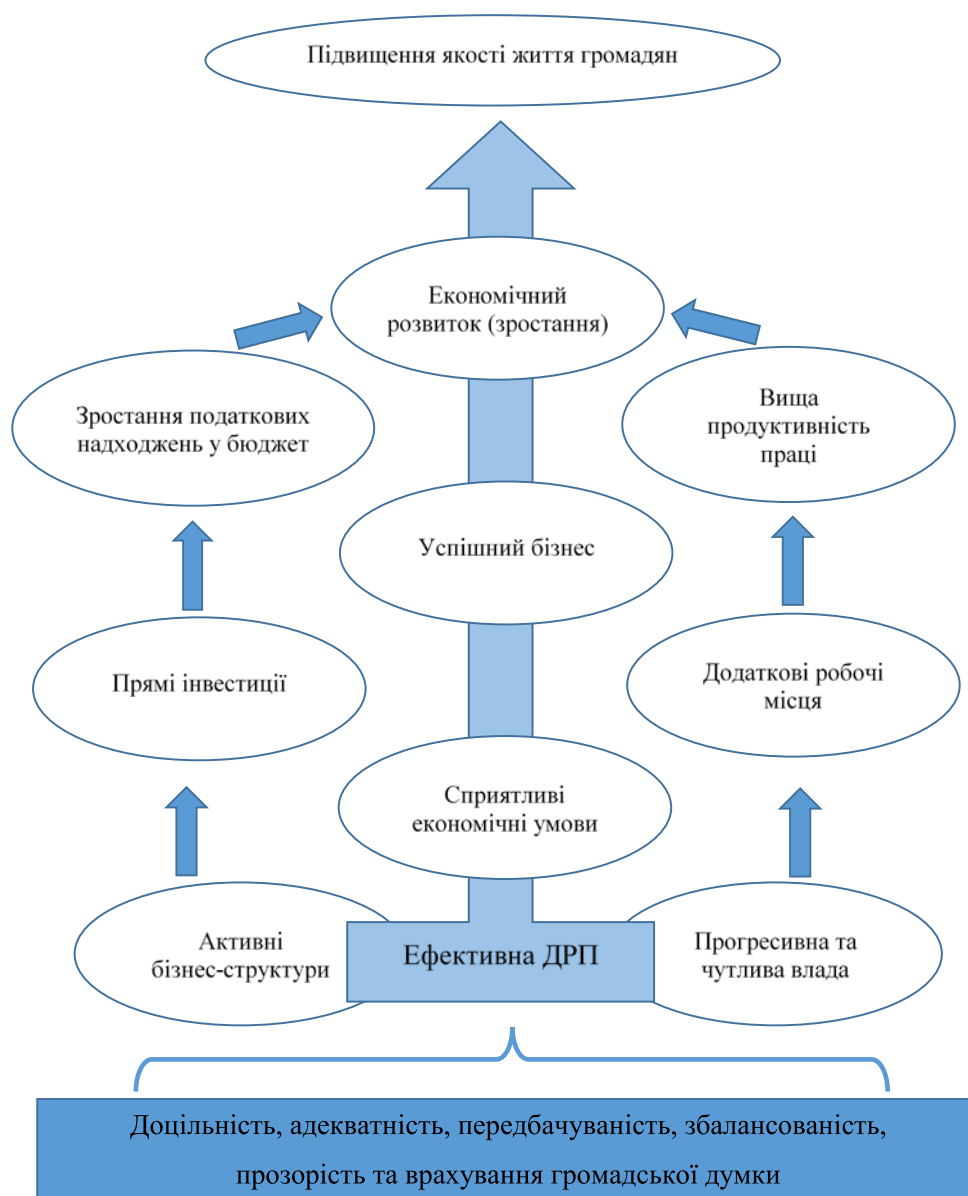


Рис. 1. Взаємозв'язок ефективної ДРП та економічного розвитку (зростання) адміністративно-територіальної одиниці

Джерело: побудовано автором

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, висновку можна зазначити, що на різних рівнях управління – державному, регіональному та місцевому – стратегія економічного розвитку розглядається як обраний курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення економічних і соціальних завдань, що стоять перед державою та місцевим самоврядуванням, збереження і примноження економічного потенціалу, підвищення якості життя громадян. При цьому державна регуляторна політика виступає як механізм сприяння ефективній реалізації такої стратегії та може бути сформована як окрема стратегія ДРП (на державному або регіональному рівнях) або як певний набір різних механізмів та інструментів ДРП (на місцевому рівні).

У цьому випадку такі набори можна розглядати як альтернативні моделі ДРП, що можуть використовуватися залежно від того, яку стратегію економічного розвитку було обрано для певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом.

Список використаних джерел:

1. Про рекомендації парламентських слухань «Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу»: Постанова Верховної Ради України від 19 червня 2003 р. № 990-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/990-15>.

2. Вдовиченко Л. Механізм здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами: стан та існуючі проблеми. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2013. Вип. 36
3. Кужель О. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика. *Економіст*. 2008. № 7. С. 50–57.
4. Варналій З. Політико-правове регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика : монографія. Київ : Знання України, 2005. 345 с.
5. Колупаєва І. Інструментарій регуляторної політики держави. *Проблеми економіки*. № 4. 2014. С. 407–415. URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-407_417.pdf.
6. Воротін В. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія. Київ : Вид-во УАДУ. 2002. 392 с.
7. Стеченко Д. Державне регулювання економіки : навч. посібник. 3-тє вид., випр. Київ : Знання, 2006. 262 с.
8. Осадча Н. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1 (19). С. 69–82.
9. Літвінов О. Удосконалення законодавчого забезпечення державної регуляторної політики. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ : Видавництво ДРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 4 (30). С. 209–219.
10. Схануров Ю., Кужель О., Ляпіна К. Регуляторна політика в Україні: аналітичний документ для прийняття політичних рішень. Київ : Інститут конкурентного суспільства, 2002. Число 2. 104 с.
11. Погрібняк М. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с.
12. Третяк Г. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2008. 120 с.
13. Юлдашев О. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія. Київ : МАУП. 2005. 336 с.
14. Блейклі Е.Дж. Планування місцевого економічного розвитку / пер. з англ. / 2-е вид. Львів, 2002. 416 с.
15. Айдинян Р., Шипунова Т. Соотношение понятий «цель», «стратегия» и «тактика» в теории и практике менеджмента. *Персонал Микс*. 2005. № 2. С. 14–18.
16. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
17. Малига В. Стратегія як основа реалізації державної регуляторної політики. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 30–36.
18. Форми реалізації державною економічної політики. Стаття 9. Форми реалізації державною економічної політики. Стаття 9. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: https://kodeksy.com.ua/gospodars_kij_kodeks_ukraini/statja-9.htm.

References:

1. VRU, Decree (2003). Pro rekomendatsiyi parlamentskykh slukhan “Problemni pytannya rozvytku pidpryyemnytstva v Ukraini: rehulyatorna polityka derzhavy ta zakhody shchodo pidtrymky maloho ta serednoho biznesu” [Decree Of the Verkhovna Rada of Ukraine On the Recommendations of the Parliamentary Hearings “Problematic Issues of Entrepreneurship Development in Ukraine: State Regulatory Policy and Measures for Supporting Small and Medium-Sized Businesses”], dated June 19, 2003 No 990-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/990-15> [Ukraine].
2. Vdovichenko L. (2013), Mekhanizm zdiysnennya rehulyatornoyi diyalnosti yiyi subyektamy: stan ta isnuuyuchi problem [The Mechanism of Regulatory Activity by Its Subjects: Status and Existing Problems] // *Collection of Scientific Papers “Efektyvnist derzhavnogo upravlinnya”* [“Efficiency of Public Administration”]. Vol. 36 [Ukraine].
3. Kuzhel O. (2008), Ekonomichni zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodaryuvannya: svitovyy dosvid ta vitchyznyana praktyka [Economic bases of state regulatory policy in the sphere of management: world experience and domestic practice]. *Journal Ekonomist* [Economist]. № 7. P. 50–57 [Ukraine].
4. Varnaliy Z. (2005), Polityko-pravove rehulyuvannya pidpryyemnytstva v Ukrainy: teoriya i praktyka [Political and Legal Regulation of Entrepreneurship in Ukraine: Theory and Practice] : monograph. Kyiv : Press *Znannya Ukrainy* [Knowledge of Ukraine]. 345 p. [Ukraine],
5. Kolupayeva I. (2014), Instrumentariy rehulyatornoyi polityky derzhavy [Instruments of the regulatory policy of the state]. *Journal Problemy ekonomiky* [Problems of economy]. № 4, p. 407–415. URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-407_417.pdf [Ukraine].
6. Vorotin V. (2002), Makroekonomichne rehulyuvannya v umovakh hlobalnykh transformatsiy [Macroeconomic regulation in conditions of global transformations] : a monograph. Kyiv : Press UADU. 392 p. [Ukraine]
7. Stechenko D. (2006), Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky [State regulation of the economy]. Kyiv : Press *Znannya* [Knowledge]. 262 p. [Ukraine].

8. Osadcha N. (2010), Tsili, zavdannya ta pryntsypy rehulyatornoyi polityky v mytniy sferi. [Objectives, tasks and principles of regulatory policy in the customs sphere]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu* [Economic Bulletin of Donbass]. № 1 (19), p. 69–82. [Ukraine].
9. Litvinov O. (2007), Udoskonalennya zakonodavchoho zabezpechennya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Improvement of the legislative support of the state regulatory policy] *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya : zbirnyk naukovykh prats* [Actual problems of public administration: a collection of scientific works]. Press DRIDU NADU. Issue. 4 (30), p. 209–219. [Ukraine].
10. Yekhanurov Y., Kuzhel O., Lyapina K. (2002), Rehulyatorna polityka v Ukraini: analitychnyy dokument dlya pryynyattya politychnykh rishen [Regulatory Policy in Ukraine: An Analytical Document for Political Decision Making]. Kyiv : Press Instytut konkurentnoho suspilstva [Institute of Competitive Society], No. 2. 104 p. [Ukraine].
11. Pogrebnyak M. (2008), Mekhanizm derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodarskoyi diyalnosti [The mechanism of state regulatory policy in the sphere of economic activity]: Ph.D thesis : 25.00.02. Press Classic private university, Zaporizhzhia. 20 p. [Ukraine].
12. Tretyak G. (2008), Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky [State regulation of economy]. Lviv, Press LRIDA NADU. 120 p. [Ukraine].
13. Yuldashev O. (2005), Problemy vdoskonalennya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky v Ukraini [Problems of improvement of the state regulatory policy in Ukraine]: monograph. Kyiv : Press MAUP. 336 p. [Ukraine].
14. Blakely E.J. (2002), Planuvannya mistsevoho ekonomichnoho rozvytku [Local Economic Development Planning]: Translate from English. Type 2. 416 p.
15. Aydiyanyan R. (2005), Sootnoshenny ponyatyy “tsel”, “stratheyha” y “taktyka” v teoryy y praktyke menedzhmenta [The relation between the concepts “goal”, “strategy” and “tactics” in management theory and practice]. Press Staff Mix. № 2. P. 14–18. [Russian].
16. Sharov Yu. (2001), Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]. Kyiv : Press UADU. 302 p. [Ukraine].
17. Malyha V. (2015), Stratehiya yak osnova realizatsiyi derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky [Strategy as the basis for the implementation of state regulatory policy]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya yurydychna* [Bulletin of the University of Lviv. The series is legal]. Issue 61. P. 30–36. [Ukraine].
18. VRU, Law of Ukraine (2003), Hospodarskyi kodeks Ukrainy. Statya 9. Formy realizatsiyi derzhavoyu ekonomichnoyi polityky [Economic Code of Ukraine. Article 9. Forms of realization of the state economic policy] dated of January 16, 2003 No 436-IV. URL: https://kodeksy.com.ua/gospodars_kij_kodeks_ukraini/statja-9.htm [Ukraine].

О. Л. Дурман, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління і місцевого
самоврядування Херсонського національного
технічного університету

ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглядається вплив Міжнародного співтовариства, яке відіграє важливу роль у підтримці національних зусиль, спрямованих на побудову мирної, заможної, сильної та єдиної України. Найвпливовішою організацією для всього світу та для України є Організація Об'єднаних Націй. Досліджено, що, спираючись на збільшення допомоги та розширення своєї присутності в країні, ООН висловлює готовність і надалі підтримувати зусилля, яких Україна докладає за трьома основними пріоритетними напрямками: гуманітарна допомога, зокрема, постраждалим від конфліктів регіонам і внутрішньо переміщеним особам; відновлення, стабілізація та миробудівництво; довгострокові загальнонаціональні реформи та розвиток, серед іншого – забезпечення верховенства права, зміцнення соціальної стабільності та демократичного управління.

Проаналізовано роль міжнародних організацій у міжнародному правопорядку, а особливо у вирішенні глобальних проблем сучасності.

Розкрито, що ООН – це унікальна організація незалежних країн, які об'єдналися в ім'я загального миру і соціального прогресу.

Будучи агентством Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку, чинна Програма розвитку ООН підтримує стратегічні ініціативи, спрямовані на розвиток потенціалу, аби сприяти всебічному зростанню і сталому людському розвитку. Завдяки партнерству з національними, обласними та місцевими органами влади, громадянським суспільством і приватним сектором ПРООН прагне підтримати Україну на шляху до подолання бідності, розвитку людського потенціалу, досягнення справедливих результатів, захисту довкілля і просування демократичного врядування.

Узагальнено, що головною стратегічною метою ПРООН є допомога Україні в реалізації Цілей сталого розвитку, викладених у Глобальному порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року. Ця робота здійснюється за трьома основними напрямками: реформи врядування; реформування природоохоронної та енергетичної політики з акцентом на інноваційному й енергоефективному економічному розвитку, що не несе шкоди для довкілля та розбудови миру та відновлення районів, постраждалих від конфлікту.

Наведено, що ПРООН працює в тісному партнерстві з Урядом України через низку міністерств, департаментів і відомств. Впровадження програмної діяльності ПРООН здійснюється відповідними виконавчими партнерами, зокрема партнерами з числа центральних і місцевих органів влади та організаціями громадянського суспільства.

Сьогодні Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) залишається однією з найбільш прозорих організацій, що займаються питаннями розвитку згідно з новим рейтингом подібних організацій з усього світу.

Виявлено, що Україна вже зробила низку рішучих кроків. І хоча від початку підхід був досить бюрократичним і старомодним, та все ж уряд зрозумів, що лише за умови визнання цілей сталого розвитку центральним складником урядової політики та плану дій їх можна буде реалізувати належним чином.

Ключові слова: Організація Об'єднаних Націй (ООН), Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), Цілі сталого розвитку ООН, реалізація цілей сталого розвитку ООН в Україні.

O. L. Durman. United Nations development program in Ukraine: achievements and prospects

The article discusses the influence of the International Community, which plays an important role in supporting national efforts aimed at building a peaceful, prosperous, strong and united Ukraine. The most influential organization for the whole world and for Ukraine is the United Nations. It is proved that, relying on increasing aid and expanding its presence in the country, the UN expresses its readiness to continue supporting the efforts that Ukraine is making in three main priority areas: humanitarian assistance, in particular to regions affected by conflicts and internally displaced persons; restoration, stabilization and peacebuilding; long-term national reforms and development, including the rule of law, strengthening social stability and democratic governance.

The role of international organizations in the international law and order, especially in solving the global problems of our time, is analyzed.

It is revealed that the UN is a unique organization of independent countries that have united in the name of universal peace and social progress.

As a United Nations development agency, the existing UN Development Program supports strategic initiatives aimed at building capacity to promote inclusive growth and sustainable human development. Through partnerships with national, provincial and local governments, civil society and the private sector, UNDP is committed to supporting Ukraine on the path to poverty alleviation, human development, equitable outcomes, environmental protection and democratic governance.

The main strategic goal of UNDP is to help Ukraine to implement the Sustainable Development Goals set out in the Global Agenda for Sustainable Development until 2030. This work is carried out in three main areas: management reform; reforming environmental and energy policies with a focus on innovative and energy-efficient economic development does not harm the environment and the development of the world and the restoration of areas affected by the conflict.

It is shown that UNDP works in close partnership with the Government of Ukraine in a number of ministries, departments and departments. The implementation of UNDP program activities is carried out by relevant executive partners, in particular partners from the central and local authorities and civil society organizations.

Today, the United Nations Development Program (UNDP) remains one of the most transparent organizations dealing with issues developed according to the new rating of such organizations from around the world.

It was revealed that Ukraine has already taken a number of decisive steps. Although the approach was initially quite bureaucratic and old-fashioned, the government nevertheless understood that only if the goals of sustainable development were recognized as the central component of the government policy and action plan, they could be implemented properly.

Key words: United Nations (UN), United Nations Development Program (UNDP), UN Sustainable Development Goals, the implementation of UN Sustainable Development Goals in Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть перед найсерйознішими від часу отримання незалежності у 1991 році проблемами. Поєднання тривалого воєнного конфлікту на Донбасі та складної економічної ситуації продовжують завдавати болю багатостраждальному народові України. Міжнародне співтовариство відіграє важливу роль у підтримці національних зусиль, спрямованих на побудову мирної, заможної, сильної та єдиної України. Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) відгукнулася на заклик України щодо допомоги. Спираючись на збільшення допомоги та розширення своєї присутності в країні, ООН висловлює готовність і надалі підтримувати зусилля, яких Україна докладає за трьома основними пріоритетними напрямками: гуманітарна допомога, зокрема постраждалим від конфліктів регіонам і внутрішньо переміщеним особам; відновлення, стабілізація та миробудівництво; довгострокові загальнонаціональні реформи та розвиток, серед іншого – забезпечення верховенства права, зміцнення соціальної стабільності та демократичного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням міжнародних організацій, що діють в Україні за підтримки ООН, у вітчизняній науковій літературі займаються не досить, деякі дослідження проводили такі українські вчені, як І. Грицяк, О. Оржель, С. Гладкова [1], І. Бика [2] та кілька зарубіжних науковців, а саме: Т. Grant [3] та Ф. Jacques [4].

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо здобутків і перспектив розвитку Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі, де жодні природні кордони не є перешкодою для спілкування між народами і самоізоляція будь-якої країни, вочевидь, є для неї шкідливою, важливе місце посідають різні форми міжнародного співробітництва. Однією з таких форм є міжнародні організації – об'єднання держав або національних громад, зокрема, неурядового характеру, для досягнення загальних цілей у політиці, економіці, соціальній сфері, науці, культурі тощо. Міжнародна організація створюється на підставі угоди її учасників. При цьому діяльність кожної міжнародної організації регламентується її статутом.

Міжнародні організації у глобалізованому світі забезпечують державам можливість взаємодіяти за межами їхніх територій, оскільки виступають міжнародними форумами для обговорення та вирішення складних питань із різноманітних предметів – від збереження миру до збереження довкілля, від розвитку економіки до забезпечення прав людини. Масштаб сучасної міжнародно-правової інституційної системи дає країнам змогу досить швидко погоджувати та приймати нові міжнародно-правові акти та, відповідно, забезпечувати міжнародне нормативне регулювання своїх взаємовідносин.

Роль міжнародних організацій у міжнародному правопорядку, а особливо у вирішенні глобальних проблем сучасності, визначена їхньою міжнародно-правовою правосуб'єктністю. Це забезпечило отримання міжнародними організаціями статусу суб'єктів міжнародного права і можливості реалізовувати свої права та обов'язки в міжнародному просторі для розв'язання проблематики різного напрямку.

Найбільшою загальнополітичною міжнародною організацією є Організація Об'єднаних Націй. ООН – це унікальна організація незалежних країн, які об'єдналися в ім'я загального миру і соціального прогресу. Офіційною датою народження Організації є 24 жовтня 1945 року, а її засновниками вважається 51 країна, зокрема й Україна. На кінець 2008 року кількість країн-членів ООН досягла 192 [5].

Організація Об'єднаних Націй не є світовим урядом і не встановлює закони. Вона надає можливості для врегулювання міжнародних конфліктів і вироблення стратегій та політик із питань, які стосуються кожного з нас. ООН переслідує чотири головні цілі: підтримку миру та безпеки на планеті; розвиток дружніх стосунків між країнами; співпрацю у вирішенні міжнародних проблем і забезпеченні поваги до прав людини; узгодження дій різних країн. Заради досягнення цих цілей співпрацюють десятки родинних (дочірніх) організацій, які разом утворюють систему ООН.

Головними органами ООН, про які ми ледь не щодня чуємо в передачах інформаційних агентств і читаємо на сторінках газет і журналів, є Генеральна Асамблея і Рада Безпеки. До інших провідних органів цієї міжнародної організації належать Секретаріат, Міжнародний суд, Рада опіки, Економічна і соціальна Рада.

ООН допомагає біженцям і голодуючим. Установи ООН з надзвичайної допомоги надають допомогу більш ніж 23 млн біженців і перемішених осіб, забезпечуючи їхній захист. Всесвітня продовольча програма – провідна організація ООН, що відповідає за продовольчу допомогу, відправляє понад 5 млн тон продовольства на рік, забезпечуючи продуктами харчування приблизно 113 млн осіб у 80 країнах світу.

Міжнародна програма розвитку ООН заснована 22 листопада 1965 року в результаті злиття Розширеної програми технічної допомоги та Спеціального фонду ООН, що закріплено Резолюцією A/RES/2029 (XX) [6] Генеральної Асамблеї ООН.

ПРООН перебуває в центрі зусиль ООН, спрямованих на скорочення рівня бідності на глобальному рівні. Так само на глобальному рівні ПРООН очолює Групу з питань розвитку ООН, яка об'єднує ключових партнерів Організації в галузі міжнародного розвитку. На рівні окремих країн Постійний представник ПРООН виконує функції координатора всієї роботи, що проводиться в галузі розвитку, від імені Представництва ООН загалом [7].

Нинішня реформа системи ООН зближує всі агентства ООН в Україні, зокрема ПРООН, задля того, щоб вони разом могли визначати пріоритети та здійснювати спільні програми. Метою є досягнення результатів ООН як єдиної системи та запобігання повторенню та частковій перехресній діяльності.

Діяльність стосовно забезпечення стратегічної інтеграції зусиль у галузі міжнародного розвитку всередині ООН та поміж урядів, донорів і громадянського суспільства є найважливішою функцією ПРООН задля ефективного використання коштів і ресурсів. У світі, де ресурси та потенціал є обмеженими, ПРООН допомагає забезпечити найбільш ефективне використання ресурсів ООН та міжнародної допомоги.

Будучи агентством Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку, ПРООН підтримує стратегічні ініціативи, спрямовані на розвиток потенціалу, аби сприяти всебічному зростанню і сталому людському розвитку. Завдяки партнерству з національними, обласними та місцевими органами влади, громадянським суспільством і приватним сектором ПРООН прагне підтримати Україну на шляху до подолання бідності, розвитку людського потенціалу, досягнення справедливих результатів, захисту довкілля і просування демократичного врядування [8].

Нині Україна зіткнулася із складними викликами через конфлікт на сході держави – понад мільйон людей змушені покинути свої оселі, рятуючи своє життя та життя своїх рідних і близьких. Розбудова миру та відновлення постраждалих від конфлікту районів, а також підтримка внутрішньо переміщених осіб (ВПО) є одними з головних пріоритетів ПРООН в Україні.

Гуманітарна допомога – надзвичайно важлива, проте цього не досить. Є нагальна необхідність системного реагування на потреби внутрішньо переміщених осіб і людей, що живуть у районах, постраждалих від конфлікту, і ці потреби набагато ширші за надання короткострокового прихистку. Працюючи в тісній співпраці з міжнародними партнерами та урядом України, Програма ПРООН з розбудови миру та відновлення застосовує комплексний підхід, що враховує потреби людей, які потребують допомоги, і сприяє соціальній згуртованості і взаєморозумінню, водночас запобігаючи надмірному соціальному навантаженню на приймаючі громади.

ПРООН допомагає у відновленні критично важливої соціальної і економічної інфраструктури, у підвищенні ефективності роботи місцевих органів влади у Східній Україні; а також у створенні робочих місць і стимулюванні підприємництва серед ВПО і приймаючих громад; сприяє миру і примиренню.

Головна стратегічна мета ПРООН – допомогти Україні в реалізації Цілей сталого розвитку, викладених у Глобальному порядку денному сталого розвитку на період до 2030 року. Ця робота здійснюється за трьома основними напрямками:

– **Реформа врядування.**

ПРООН допомагає уряду, громадянському суспільству та народу України вдосконалювати демократичну політику та практику, необхідні для прискорення прогресу в сфері сталого людського розвитку. Це передбачає відстоювання прав людини та гендерної рівності, підтримку антикорупційних зусиль, гарантування того, щоб усі громадяни України могли захистити свої права, зміцнення парламенту та розширення можливостей громадянського суспільства й молодих активістів та активісток [9].

Європейський Союз та Програма розвитку ООН в Україні також започаткували новий Проект із парламентської реформи задля сприяння внутрішній реформі та підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України [10]. Проект сприятиме ефективному виконанню Верховною Радою України її конституційних повноважень, зокрема, щодо своєчасного та ефективного впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [11].

Діяльність проекту буде також зосереджено на вдосконаленні законодавчого процесу, посиленні парламентського контролю та покращенні горизонтальних управлінських функцій Апарату Верховної Ради України, таких як стратегічне планування, визначення засад внутрішньої організації та управління, управління персоналом, комунікації, громадянська просвіта, запровадження електронного врядування в парламентські процеси тощо.

Проект впроваджуватиметься Програмою розвитку ООН у тісній співпраці з інституціями ЄС, зокрема Європейським Парламентом.

Однією з найвагоміших ініціатив проекту є створення Офісу парламентської реформи, який розпочав роботу у другій половині 2019 року. Ця структура є дорадчою групою керівництва Верховної Ради України та Апарату Верховної Ради України, що надаватиме підтримку у проведенні парламентської реформи. Особлива увага приділятиметься підвищенню спроможності Верховної Ради України щодо планування законодавчого процесу та електронного парламентаризму.

– **Реформування природоохоронної та енергетичної політики з акцентом на інноваційному й енергоефективному економічному розвитку, що не несе шкоди довкіллю.**

Раціональне використання та покращення загального стану навколишнього природного середовища є суттєвими для гарантування сталого розвитку. Такі питання, як зміна клімату, втрата біорізноманіття та деградація озонового шару, мають глобальний характер, і країни не можуть їх вирішити самотійно. ПРООН допомагає Україні зміцнити її потенціал, а також вирішувати ці проблеми на загальнонаціональному, регіональному рівнях і на рівні громади, популяризуючи та поширюючи найкращі практики, надаючи консультації щодо інноваційних підходів в екологічній політиці та закладаючи партнерські стосунки шляхом впровадження пілотних проєктів, що покращують якість життя бідних верств населення [12].

– **Розбудова миру та відновлення районів, постраждалих від конфлікту.**

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) [13]. Проте в Україні Програма ООН із відновлення та розбудови миру забезпечує пріоритетні потреби на сході України ще з початку збройного конфлікту навесні 2014 року. Програма спрямована на зміцнення громадської безпеки та соціальної згуртованості, підтримку відбудови економіки постраждалих від конфлікту громад і реалізацію реформ децентралізації влади та охорони здоров'я на підконтрольних уряду України територіях Донецької та Луганської областей.

Програма ООН із відновлення та розбудови миру складається з трьох компонентів:

1. Економічного відновлення та розвитку інфраструктури.
2. Місцевого самоврядування та реформи з децентралізації влади.
3. Громадської безпеки та соціальної згуртованості.

Окрім діяльності в політичному полі, ПРООН налагоджує партнерство з центральними та місцевими органами влади, організаціями громад, приватним сектором та іншими агентствами ООН задля якісного покращення життя людей. Працюючи на рівні громад, ПРООН продемонструвала ефективність підходу до врядування, заснованого на широкій участі всіх сторін, для визначення та впровадження місцевих рішень у сфері розвитку.

ПРООН працює в тісному партнерстві з Урядом України через низку міністерств, департаментів і відомств. Впровадження програмної діяльності ПРООН здійснюється відповідними виконавчими партнерами, зокрема партнерами з числа центральних і місцевих органів влади та організаціями громадянського суспільства.

Організація Об'єднаних Націй також підтримує уряд у його зусиллях із подолання корупції та підвищення прозорості. Працюючи спільно з Міністерством юстиції України, ООН надає допомогу у створенні та діяльності Національного антикорупційного бюро. У своєму прагненні запобігти корупційним ризикам на місцях отримує підтримку і громадянське суспільство, особливо на регіональному рівні. ООН також є головою координаційної групи донорів щодо запобігання корупції, підтримує розвиток відкритого законодавчого інформування і працює над підвищенням прозорості місцевих бюджетів і системи надання послуг.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) залишається однією з найбільш прозорих організацій, що займаються питаннями розвитку згідно з новим рейтингом подібних організацій з усього світу.

ПРООН також запустила новий Портал із прозорості [14], на якому представлено низку інноваційних рішень, що дають змогу партнерам і широкому колу громадськості знайти в доступному форматі ключову інформацію щодо роботи ПРООН.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна була однією з перших 51 держав, що підписали Статут Організації Об'єднаних Націй, і відтоді країна послідовно дотримується цілей і принципів Статуту, вносить суттєвий вклад у підтримання міжнародного миру, безпеки, роззброєння, економічного та соціального розвитку, захисту прав людини, а також зміцнення міжнародного права. Спільними цілями наших зусиль є досягнення стійкого миру, процвітання і безпеки.

Близько двадцяти агенцій, фондів і програм ООН, що працюють в Україні, діють стратегічно та скоординовано, а також надають консультації з питань політики, технічну допомогу та допомогу у надзвичайних ситуаціях тим, хто цього потребує. Україні чимало потрібно зробити для сталого розвитку суспільства і українці мають потенціал і бажання, щоб його досягти.

Проте, долучившись до глобального процесу, Україна вже зробила низку рішучих кроків. І хоча від початку підхід був досить бюрократичним і старомодним, та все ж Уряд зрозумів, що лише за умови визнання цілей сталого розвитку центральним складником урядової політики та плану дій їх можна буде реалізувати належним чином. ООН залишатиметься надійним партнером для країни і народу України на кожному кроці цього складного шляху.

Список використаних джерел:

1. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / за заг. ред. І.А. Грицяка. Київ : НАДУ. 2011. 184 с.
2. Бика І.С. Англо-український дипломатичний словник. Київ : Знання, 2006. 579 с.
3. Grant T.D. Admission to the United Nations: charter article 4 and the rise of Universal organization. URL: Leiden. Koninklijke Brill. 2009. 334 p.
4. Jacques F. The A to Z of the United Nations. Lanham, The Scarecrow Press Inc. 2009. 693 p.
5. Міжнародні організації світу. URL: <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/400-mizhnarodni-organizatsiji-svitu>.
6. UN General Assembly. A/RES/2029(XX) "Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme". URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2029%28XX%29>.
7. ПРООН та система ООН / Програма розвитку ООН в Україні : офіційний сайт. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/about-us/undp-and-the-un.html>.
8. Про Програму розвитку ООН в Україні / Програма розвитку ООН в Україні: офіційний сайт. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/about-us.html>.
9. Зміцнення демократичного врядування / Програма розвитку ООН в Україні : офіційний сайт. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/democratic-governance.html>.
10. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова КМУ 17 березня 2016 р. № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>.
11. ЄС і ПРООН започатковують новий Проект з парламентської реформи. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2019/enhancing-the-effectiveness-and-accountability-of-the-verkhovna-.html>.
12. Екологія та енергетика. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/ourwork/environmentandenergy/overview.html>.
13. Програма ООН із відновлення та розбудови миру. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/recovery-and-peacebuilding.html>.
14. UNDP Transparency Portal. URL: <https://open.undp.org>.

References:

1. Edited by Grytsyak I.A. (2011). Standarty yevropeyskoho vryaduvannya [Standards of European Governance], Tutorial, Press NADU, Kyiv, 184 p. [Ukraine].
2. Byka I.S. (2006) Anhlo-ukrayinskyu dyplomatychnyy slovnyk [English-Ukrainian diplomatic dictionary]. Press Znannya, Kyiv, 579 p. [Ukraine].
3. Grant T.D. (2009). Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the Rise of the Universal Organization. URL: Leiden, Koninklijke Brill. 334 p.
4. Jacques F. (2009). The A to Z of the United Nations. Lanham, The Scarecrow Press Inc. 693 p.
5. Mizhnarodni orhanizatsiyi svitu [International organizations of the world]. URL: <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/400-mizhnarodni-organizatsiji-svitu> [Ukraine].
6. UN General Assembly. A / RES / 2029 (XX) "Consolidation of the Special Fund and the Expanded Program of Technical Assistance in a United Nations Development Program". URL: <https://undocs.org/US/A/RES/2029%28XX%29>.
7. United Nations Development Program in Ukraine, *PROON ta systema OON* [UNDP and the UN system], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/about-us/undp-and-the-un.html> [Ukraine].
8. United Nations Development Program in Ukraine, Pro Prohramu rozvytku OON v Ukrayini [About the United Nations Development Program in Ukraine], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/about-us.html> [Ukraine].
9. United Nations Development Program in Ukraine, Zmitsnennya demokratychnoho vryaduvannya [Strengthening democratic governance], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/democratic-governance.html> [Ukraine].
10. KMU (2016). Pro zakhody z realizatsiyi rekomendatsiy shchodo vnutrishnoyi reformy ta pidvyshchennya instyutysynoyi spromozhnosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [On Measures to Implement Recommendations on Internal

Reform and Increase the Institutional Capacity of The Verkhovna Rada of Ukraine]: the resolution of the Cabinet of Minister of Ukraine dated March 10, 2016 No. 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> [Ukraine].

11. United Nations Development Program in Ukraine (2019), YeS i PROON zapochatkovuyut novyy Proekt z parlamentskoyi reformy [EU and UNDP launch new parliamentary reform project], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/pressreleases/2019/enhancing-the-effectiveness-and-accountability-of-the-verkhovna-.html> [Ukraine].

12. United Nations Development Program in Ukraine, Ekolohiya ta enerhetyka [Ecology and energy], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/ourwork/environmentandenergy/overview.html> [Ukraine].

13. United Nations Development Program in Ukraine, Prohrama OON iz vidnovlennya ta rozbudovy myru [United Nations Peacebuilding and Reconstruction Program], official site. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/recovery-and-peacebuilding.html> [Ukraine].

14. UNDP Transparency Portal. URL: <https://open.undp.org>.

О. В. Желай, здобувач

Міжрегіональної академії управління персоналом

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ

Проаналізовано зарубіжний досвід реалізації механізмів державного регулювання сфери оподаткування. Акцентовано увагу на тому, що в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи уряди зарубіжних країн виробляють чіткі й ефективні інструменти податкової політики та податкового регулювання, здатні мінімізувати податкове навантаження на підприємства державного сектора і приватного бізнесу.

Виокремлено методи здійснення податкової політики та охарактеризовано інструменти, на яких вони базуються. До таких інструментів віднесено такі: податкові ставки, податковий кредит, податкові преференції і пільги, податкові стимули і санкції, податкову амністію і податкові канікули, формування податкової бази, встановлення об'єктів і суб'єктів оподаткування тощо. З'ясовано, що головним орієнтиром податкової політики зарубіжних країн є побудова таких відносин із платниками податків, завдяки яким останні будуть своєчасно та в повному обсязі виконувати свої податкові обов'язки.

Обгрунтовано, що найбільш поширеними в зарубіжних країнах є заходи щодо: податкової підтримки ліквідності підприємств реального сектору економіки шляхом: зменшення податкового навантаження протидії вимивання обігових коштів; податкової підтримки домогосподарств, серед яких переважають заходи щодо зменшення податкового навантаження на малозабезпечені та соціально-уразливі групи фізичних осіб (збільшення сум стандартних та спеціальних податкових вирахувань); стимулювання інвестиційної активності підприємств переважно шляхом надання інвестиційних податкових кредитів та знижок; підтримки та стимулювання розвитку малого підприємництва.

Доведено перспективність використання у вітчизняній практиці деяких зарубіжних інструментів, а саме: відсутність банківської таємниці щодо боржників; інформування громадськості про податкову заборгованість платників; наявність повноважень щодо відміни угод, укладених платником податків у разі наявності податкового боргу.

Ключові слова: податок, податкова політика, державне управління, механізми реалізації, фіскальна політика, податковий менеджмент, податкова служба.

O. V. Zhelai. Foreign experience of realization of mechanisms of state regulation of the tax area

The foreign experience of realization of mechanisms of state regulation of the sphere of taxation is analyzed. Attention is drawn to the fact that, in the face of the aftermath of the global financial crisis, foreign governments produce clear and effective instruments of tax policy and tax regulation that can minimize the tax burden on public sector and private businesses.

The methods of implementation of tax policy are distinguished and the instruments on which they are based are characterized. Such instruments include: tax rates, tax credit, tax preferences and benefits, tax incentives and sanctions, tax amnesty and tax breaks, tax base formation, establishment of entities and taxable entities, etc.

It has been found out that the main guideline of the tax policy of foreign countries is to build such relations with taxpayers, by which the latter will fulfill their tax duties in a timely and complete manner.

It is argued that the most common in foreign countries are measures to: tax support for the liquidity of enterprises in the real sector of economy by reducing the tax burden of counteracting the leaching of working capital; tax support for households, which include measures to reduce the tax burden on low-income and socially vulnerable groups of individuals (increasing the amounts of standard and special tax deductions); stimulating the investment activity of enterprises mainly through the provision of investment tax credits and discounts; support and stimulation of small business development.

Prospective use of some foreign instruments in domestic practice, namely: lack of bank secrecy regarding debtors; informing the public about tax payers' debts; the presence of the authority to cancel agreements concluded by the taxpayer in the presence of tax debt.

Key words: tax, tax policy, public administration, implementation mechanisms, fiscal policy, tax management, tax service.

Постановка проблеми. З огляду на природу економічних криз головною метою антикризових перетворень й одночасно умовою стійкого розвитку економіки є регулювання процесів змін елементів і взаємозв'язків економічної системи в напрямку забезпечення їхньої синхронізації й збалансованості. Провідна роль у рішенні цього завдання приділяється державному регулюванню. В руках держави зосереджені діючі важелі впливу на процеси, що протікають в економічній системі й за її межами.

Сучасна фінансово-економічна криза висуває на передній план проблему доцільності та глибини антикризового податкового регулювання в рамках коригування національної податкової політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації процесу оподаткування та практичні рекомендації щодо їх удосконалення розроблялись у працях таких українських учених, як В. Андрущенко, З. Варналій, В. Вишневецький, А. Гречко, Т. Сфименко, Ю. Іванова, А. Крисоватий, І. Луніна, В. Мельник, П. Мельник,

В. Суторміна, Л. Тарангул, О. Тимченко, В. Федосов, Л. Шабліста, С. Юрій. У той же час серед науковців фактично не розглядаються напрями функціонування податків в умовах глобалізації економічних систем, питання взаємозв'язку інтеграційних процесів з оподаткуванням.

Метою роботи є – дослідити сучасні процеси глобалізації економіки, що суттєво впливають на податкові системи держав світу та, враховуючи розширення міжнародних економічних зв'язків, визначити напрями модифікації податкових систем різних країн з урахуванням вимог глобального світового економічного і соціально-політичного простору.

Виклад основного матеріалу. У різних країнах функцію податкового контролю виконують податкові служби, організація і підзвітність яких досить різна. Наприклад, податкова політика США реалізується всіма гілками влади: законодавчою, виконавчою, судовою. Кожен із згаданих вище державних органів США має свої чітко визначені повноваження, що за умови оптимального поєднання спеціальних ресурсів – кадрових, матеріальних, правових – забезпечують дієвість податкового механізму держави.

Розглядаючи податкову службу Японії, варто зауважити, що, фактично, її утворює Національне податкове управління, яке займається обкладанням і стягуванням національних податків та зборів. Крім того, Національне управління має Національний податковий коледж для підготовки податкових службовців і Національний податковий суд для розгляду податкових спорів. Коледж і суд мають у своєму розпорядженні відділення при районних управліннях і на Окінаві.

У Німеччині податкова служба входить до складу Міністерства фінансів як департамент. Федеральний податковий департамент має центральний апарат, який безпосередньо займається податками. Німецька система, крім центрального апарату, має ще регіональний апарат (податкові землі), де на рівні кожної із земель (регіонів) є своє міністерство фінансів. Земельний директорат не зобов'язаний керуватися інструкціями, які видаються федеральним департаментом, на відміну від США [4].

В умовах подолання наслідків світової фінансової кризи уряди зарубіжних країн виробляють чіткі й ефективні інструменти податкової політики та податкового регулювання, здатні мінімізувати податкове навантаження на підприємства державного сектора і приватного бізнесу.

Кожний метод здійснення податкової політики базується на певних інструментах. До таких інструментів варто віднести такі: податкові ставки, податковий кредит, податкові преференції і пільги, податкові стимули і санкції, податкову амністію і податкові канікули, формування податкової бази, встановлення об'єктів і суб'єктів оподаткування тощо [1].

Головним орієнтиром податкової політики зарубіжних країн є побудова таких відносин із платниками податків, завдяки яким останні будуть своєчасно та в повному обсязі виконувати свої податкові обов'язки. Це, з одного боку, пов'язано з менталітетом громадян інших країн, а з іншого – свідчить про довіру громадян до держави, оскільки в провідних зарубіжних країнах держава хоч і встановлює значні податкові ставки, але й надає громадянам значні суспільні блага (заробітна плата, медичне страхування, пенсія тощо). Громадяни більшості зарубіжних країн відчують допомогу держави та розуміють, що кошти, які сплачуються ними у вигляді податків, допомагають державі розвиватися та створювати валовий внутрішній продукт, що і дозволяє державі надалі здійснювати соціальне забезпечення та соціальний захист населення.

У сучасному світі характерною рисою більшості розвинутих держав є поєднання прямих (переважають у Голландії, Данії, Канаді, Австрії, Швейцарії, США; зростання їх ролі відбулося у Великобританії, Німеччині, Японії, Канаді, США) та непрямих податків (переважають у Норвегії, Франції, Австралії, Італії, Греції, Іспанії; зростання їх ролі відбулося в Австралії, Італії та, особливо, у Швеції). Основним чинником, який визначає співвідношення між прямими та непрямими податками, є життєвий рівень основної маси населення. Низький рівень об'єктивно обмежує масштаби прямих податкових надходжень. Саме тому зазвичай переважають непрямі податки у структурі зведених державних бюджетів спостерігається у країнах, що розвиваються [3].

Натомість тенденція щодо зменшення податків на споживання, тобто непрямих податків, та збільшення питомої ваги прямих податків спостерігається в досить розвинених державах світу. Відповідно, в цих країнах збільшуються можливості в регулюванні економічних процесів та вирішенні проблем соціальної справедливості за рахунок прогресивних ставок оподаткування.

У практиці європейських країн використовується значна кількість механізмів, спрямованих на підвищення рівня добровільної сплати податків та на формування моделі сумлінного платника податків, а також на процеси управління ризиками можливого невиконання платниками податкового обов'язку. Доволі вдало, на нашу думку, побудовано механізм державного управління податковим боргом у Франції. Основним принципом, який покладений в основу розвитку податкової системи Франції, є досягнення чесності платника податків.

Разом з тим країни ЄС мають також певні проблеми в системах оподаткування, зокрема, ухилення суб'єктами господарювання від оподаткування, а також несвоєчасна сплата податкових зобов'язань до бюджетів усіх рівнів. Проте проблеми податкового боргу у більшості європейських країн не є масштабними з причини ефективного державного управління у сфері податкових відносин.

Механізм державного управління податковим боргом у Франції включає застосування комплексу заходів, а саме: запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу, заходи щодо забезпечення виконання платником податків обов'язків по сплаті податків та безпосередньо процедури стягнення податкового боргу.

Застосування запобіжно-попереджувальних процедур виникнення податкового боргу у Франції полягає у здійсненні наступних заходів: наданні пільг щодо сплати податків малим підприємствам (незалежно від того, до якої галузі народного господарства вони належать), які здійснюють діяльність, але мають незначний річний оборот, що дає можливість надавати державну підтримку та не створювати надмірного податкового навантаження і відповідно попереджувати виникнення податкової заборгованості; способах нівелювання наслідків неякісного декларування, що передбачає використання негайного вербального контакту з платником податків та надає можливість уникнути передбачуваних негативних наслідків у вигляді відповідальності за виявлені в декларації платника податків помилки; запровадженні механізмів спрощення адміністрування платежів, що дає можливість за допомогою використання інструменту розстрочення / відстрочення переносити строки сплати платежів на пізніший час, не допускаючи при цьому появи у платника податків податкових боргів і забезпечуючи повноту надходження коштів до бюджету [6].

При цьому зауважимо, що органи податкової служби Франції мають достатньо повноважень щодо управління податковим боргом в частині застосування процедур стягнення, які, на наш погляд, належать до карально-примусової моделі.

Якщо розглядати досвід іншої європейської країни – Швеції, то податковою службою Швеції активно застосовуються запобіжно-попереджувальні процедури виникнення податкового боргу за рахунок застосування механізму розстрочення / відстрочення як податкових зобов'язань (у разі звільнення від подання податкової декларації або у зв'язку зі зниженням платоспроможності), так і податкової заборгованості (у разі перегляду або оскарження рішення про сплату податку тощо).

У Швеції повноваження щодо адміністрування податків, перевірки правильності їхнього нарахування та стягнення податкового боргу покладено на Агентство зі сплати податків. Система адміністрування податків у Швеції функціонує таким чином, що платники податкові платежі сплачують поступово, протягом року. З метою мінімізації часу та витрат підприємств на процедуру сплати податків всі податки підприємства переводять одним щомісячним платежем на рахунок податкової служби. Подальший розподіл податків між муніципальним і національним бюджетом здійснюється податковими інспекціями [5].

За результатами аналізу зарубіжного досвіду використання засобів податкової політики в антикризових програмах регулювання економіки слід відзначити деякі загальні риси податкового регулювання.

По-перше, в більшості зарубіжних країн віддають перевагу застосуванню засобів податкового стимулювання та підтримки, тобто в умовах кризи ставлять наголос на реалізації регулюючої функції податків. Виняток у цьому плані становить Литва, яка в умовах кризи збільшує фіскальний складник оподаткування для фінансування бюджетних витрат, а також частково – Латвія та Іспанія, які поєднують заходи податкового стимулювання (підтримки) зі збільшенням бюджетних надходжень.

По-друге, найбільш поширеними в зарубіжних країнах є заходи щодо: податкової підтримки ліквідності підприємств реального сектору економіки шляхом зменшення податкового навантаження протидії вимивання обігових коштів; податкової підтримки домогосподарств, серед яких переважають заходи щодо зменшення податкового навантаження на малозабезпечені та соціально-уразливі групи фізичних осіб (збільшення сум стандартних та спеціальних податкових вирахувань); стимулювання інвестиційної активності підприємств переважно шляхом надання інвестиційних податкових кредитів та знижок; підтримки та стимулювання розвитку малого підприємництва.

По-третє, заходи щодо прямого стимулювання ефективної зайнятості населення реалізуються лише в деяких країнах (США та Німеччина), але інші країни широко використовують заходи непрямого впливу, до яких можна віднести стимулювання інвестицій та зменшення податкового навантаження на виплати з оплати праці. З урахуванням цього податкове стимулювання зайнятості також може бути віднесено до пріоритетів антикризової податкової політики.

По-четверте, відносно нечасто в країнах застосовуються стимулюючі заходи, які передбачають зміну порядку нарахування прискореної амортизації (введення або збільшення початкового списання вартості основних засобів), що частково пояснюється наявністю відлагоджених механізмів податкової амортизації в інших країнах.

По-п'яте, різноманітність та масштаби застосування різними країнами заходів податкового регулювання визначаються специфікою національних умов соціально-економічного розвитку, пріоритетами економічної політики, а також ступенем впливу наслідків світової фінансової кризи (так, наприклад, у Китаї податкове регулювання обмежене тільки стимулюванням інвестицій.)

По-шосте, зміст податкового складника антикризових програм різних країн достатньо неоднорідний. Разом з тим абсолютна більшість держав реалізують заходи щодо підтримки не фінансового, а реального сектору економіки.

По-сьоме, специфікою світового антикризового регулювання є сполучення податкового стимулювання попиту з податковим стимулюванням пропозиції, причому заходи другої групи в більшості країн переважають.

По-дев'яте, у більшості зарубіжних програм антикризові податкові заходи тактичного характеру (спрямовані на нейтралізацію негативних наслідків кризи) сполучаються зі стратегічними заходами, завданням яких є створення передумов для стійкого соціально-економічного розвитку в посткризовий період. Тому розробка конкретних податкових заходів антикризового характеру в Україні має не тільки враховувати світовий досвід, але й бути жорстко зв'язаною із причинами й специфікою української фінансово-економічної кризи.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, податкова політика – один із багатьох, але найважливіших важелів втручання держави в соціально-економічні процеси країни. Це є наслідком постійно зростаючої ролі держави в економіці та суспільному житті, що постійно потребують певних фінансових ресурсів. У розвинутих країнах світу рівень перерозподілу внутрішнього валового продукту через податки є дуже суттєвим, а тому податкові інструменти здійснюють значний вплив на економічний розвиток як окремого ринкового агента, так і держави загалом.

Досвід зарубіжних країн дає змогу виокремити низку інструментів, які доцільно використовувати у вітчизняній практиці, а саме: відсутність банківської таємниці щодо боржників; інформування громадськості про податкову заборгованість платників; наявність повноважень щодо відміни угод, укладених платником податків за наявності податкового боргу, тощо.

Список використаних джерел:

1. Іванов Ю. Податкове регулювання соціального розвитку: світовий досвід та тенденції в Україні. Харків : ФОП Александрова. 2012. 496 с.
2. Гречко А. Перспективи реформування податкової системи України в умовах Євроінтеграції. *Проблеми економіки*. 2017. № 3. С. 60–70.
3. Дюрядін В. Система сплати податків у Швеції. Реформування системи сплати податків та зборів з урахуванням міжнародного досвіду. Київ : Алерта, 2016. С. 52–57.
4. Крисоватий А. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 236 с.
5. Курносів О. Досвід західноєвропейських моделей публічного управління в сфері оподаткування. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика. Запоріжжя : КПУ, 2016. С. 115–118.
6. Мельник В. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 236 с.

References:

1. Ivanov Y. (2012) Podatkove rehuliuвання sotsial'noho rozvytku: svitovyı dosvid ta tendentsii v Ukraїni [Tax regulation of social development: world experience and trends in Ukraine], Kh.: FOP Aleksandrova, 496 p. [in Ukraine].
2. Grechko A. (2017), "Prospects for reforming Ukraine's tax system in the context of European integration", *Problemy ekonomiky*, vol. № 3, pp. 60–70. [in Ukraine].
3. Duryadin V. (2016), "The tax system in Sweden. Reforming the tax and levy system in the light of international experience", *Reformuvannia systemy splaty podatkiv ta zboriv z urakhuvanniam mizhnarodnoho dosvidu*, pp. 52–57. [in Ukraine].
4. Crispy A. (2016) Podatkovi transformatsii v YeS ta podatkova polityka Ukraїny v konteksti ievrointehratsii [Tax Transformation in the EU and Ukraine's Tax Policy in the Context of European Integration], Ternopil', TNEU, [in Ukraine].
5. Kournosov O. (2016), "Experience of Western European models of public administration in the field of taxation", *Formuvannia efektyvnykh mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia ta menedzhmentu v umovakh suchasnoi ekonomiky: teoriia i praktyka*, Zaporizhzhya, KPU. pp. 115–118. [in Ukraine].
6. Melnyk V. (2018) Podatkovi transformatsii v YeS ta podatkova polityka Ukraїny v konteksti ievrointehratsii [Tax Transformation in the EU and Ukraine's Tax Policy in the Context of European Integration], Ternopil', TNEU, [in Ukraine].

С. Ю. Лукін, кандидат економічних наук,
доцент, директор закладу післядипломної освіти
«Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого
самоврядування, державних підприємств, установ
і організацій при Київській обласній державній
адміністрації»

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ У ПРОЦЕСАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовані основні функції публічного простору міста. Ми постійно спостерігаємо значні зміни функцій: політичної, економічної, соціальної, географічної, історичної, екологічної та інших у різних містах. Цей процес має постійну динаміку і залежить від багатьох геополітичних та соціальних чинників, наявності розвинутого громадянського суспільства та ефективної комунікації місцевих органів влади, громадських організацій та населення міста на певній території, а також урахування соціально-психологічних чинників населення щодо готовності до сприйняття змін, які безпосередньо впливають на якісні показники життя населення.

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

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору міста набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації. Так, соціальна функція дозволяє проаналізувати особливості соціальної взаємодії населення міста, прийняття колективних рішень щодо створення і сучасних змін території міста (placemaking). Тобто placemaking є важливим аспектом для визначення ролі місцевого самоуправління та аналізу активної позиції жителів міста. Економічна функція публічного простору тісно пов'язана з політичною: юридичне визначення публічного простору безпосередньо впливає на те, чи зможуть у ньому репрезентувати себе різноманітні соціальні групи, чи вони будуть виключені з відти. Кожну функцію публічного простору міста ми будемо намагатися проаналізувати з позиції виділення ключових аспектів для комфорту та розвитку відкритого простору та доступу до соціальних послуг для покращення життя населення міста.

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

S. Yu. Lukin. Functions of public space in social development processes

The article analyzes the main functions of a city's public space. We are constantly seeing significant changes in functions: political, economic, social, geographical, historical, environmental, etc. in different cities. This process has a constant dynamic and depends on many geopolitical and social factors, the presence of a developed civil society and effective communication of local authorities, public organizations and the population of the city in a certain territory, as well as the consideration of social and psychological factors of the population regarding the readiness for change affect the quality of life of the population.

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

The research of scientific approaches in the study of the public space of the city acquires more and more urgent issues that require a thorough systematic analysis and recommendations for the implementation of integrated approaches to the principles of its implementation.

Thus, the social function allows to analyze the peculiarities of social interaction of the population of the city, making collective decisions on the creation and modern changes of the city territory (placemaking). That is, placemaking is an important aspect for determining the role of local government and analyzing the active position of city dwellers. The economic function of public space is closely linked to the political one: the legal definition of public space directly influences whether or not various social groups will be able to represent themselves in it. We will try to analyze each function of the city's public space from the standpoint of identifying key aspects for comfort and development of open space and access to social services for the betterment of life of the city's population.

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

Постановка проблеми. З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесів урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшення міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також враховуючи демографічні особливості та міграційні процеси, важливим аспектом з погляду науки є розгляд основних функцій сучасного публічного простору міста. Насамперед ми розглянемо такі основні функції публічного простору, як соціальну, економічну, політичну та демографічну.

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору міста набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації. Так, соціальна функція дозволяє проаналізувати особливості соціальної взаємодії населення міста, прийняття колективних рішень щодо створення і сучасних змін території міста (placemaking). Тобто placemaking є важливим аспектом для визначення ролі місцевого самоуправління та аналізу активної позиції жителів міста. Економічна функція публічного простору тісно пов'язана з політичною: юридичне визначення публічного простору безпосередньо впливає на те, чи зможуть у ньому репрезентувати себе різноманітні соціальні групи, або вони будуть виключені звідти. Кожну функцію публічного простору міста ми будемо намагатися проаналізувати з позиції виділення ключових аспектів для комфорту та розвитку відкритого простору та доступу до соціальних послуг для покращення життя населення міста.

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

На нашу думку, необхідним є застосування системного аналізу вивчення цього поняття з урахуванням усіх сучасних технологій та реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджуються у працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких вчених, як Ю.С. Голік, О.Е. Ілляш, Л. Гришина, С. Доценко, проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено у працях В. Мамонової.

Мета статті – розглянути основні функції публічного простору міста.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до основних положень Генерального плану м. Києва основна місія столиці України полягає у подальшому розвитку державного центру управління, науки, культури, освіти, спорту та туризму; створенні в м. Києві комфортного та безпечного середовища життєдіяльності з орієнтацією на поступове досягнення європейських стандартів якості життя, забезпечення гідних умов і рівних можливостей для всебічного розвитку та самореалізації нинішнього й прийдешніх поколінь киян.

Передбачається вирішення соціальних проблем Києва та його мешканців шляхом ефективного розвитку пріоритетних напрямів і сфер міської економіки з дотриманням науково обґрунтованих екологічних вимог, зокрема:

- формування креативного інноваційного міста з розвитком науково-технологічних кластерів та залученням до цієї мети найкращих компаній і розвинутого людського потенціалу;
- збереження унікальних властивостей міста, його історичного середовища та культурної спадщини;
- підвищення рівня життя та поліпшення якості життєвого середовища, умов праці та підприємництва;
- формування відкритої та конкурентоспроможної економіки з цільовим залученням інвестицій та спроможним бюджетом розвитку;
- запровадження ефективної системи управління містом та відкритих правил діяльності міської влади;
- розвиток соціального партнерства, концентрація ресурсів на вирішенні системних проблем.

Основні принципи сталого розвитку міста базуються на ключових положеннях програми дій «Порядок денний на XXI століття», державних стратегічних програмних документів у сфері економічної, соціальної, демографічної, екологічної, регіональної політики, заключних висновках Конференції ООН з розвитку населених пунктів (Хабітат-II) та відповідних рекомендаціях Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи і спрямовані на:

- збалансований розвиток економічної, екологічної та соціальної сфер;
- пріоритет інтенсивного перед екстенсивним шляхом розвитку;
- раціональне використання території міста, гармонійне поєднання історичної та сучасної забудови, збереження зелених насаджень, ствердження, таким чином, міжнародної репутації Києва як зеленого міста з неповторними краєвидами, ріками й озерами, лісами, парками та скверами;
- припинення вибіркової забудови та перехід до комплексної реконструкції і забудови мікрорайонів застарілого житлового фонду, неупорядкованих і деградованих територій;
- пріоритет розвитку сфер офіційно-ділового та іншого комерційного призначення на лівобережжі міста для створення умов збалансованої зайнятості населення;

- концентрований локальний розвиток адміністративних районів у місті Києві з урахуванням специфіки їх виробничого та ресурсного потенціалу;
- концентрація ресурсів на вирішенні системних проблем і стимулюванні пріоритетних виробництв (точок росту).

Відповідно до Стратегії розвитку м. Києва до 2025 року основними принципами сталого розвитку міста є:

- Компактне місто. Стримування територіального розростання міста для зменшення навантажень та витрат на інженерно-транспортну інфраструктуру. Пріоритет внутрішнього розвитку та облаштування міста. Раціональне використання вільних міських земельних ресурсів, модернізація застарілого житлового фонду, оновлення деградованих промислово-складських та інших територій;

- Культурно-діловий центр країни. Великі ділові ініціативи. Активізація потенціалу розвитку столиці. Розширення міжнародних зв'язків і проектів. Збільшення конкурентоздатності економіки. Розвиток економіки знань. Поліпшення інвестиційного клімату. Розвиток установ культури з урахуванням потреб різних соціальних та вікових груп, людей з особливими потребами. Збільшення кількості установ дитячого дошкільного та позашкільного виховання, місць культурного спілкування для молоді;

- Збалансований розвиток міста та агломерації. Координоване регулювання використання і забудови приміських територій (Київської агломерації). Формування єдиного транспортно-планувального каркасу міста та приміської зони. Розвиток швидкісного електротранспорту для забезпечення сполучень місць розселення і прикладання праці міста та приміської зони. Забезпечення будівництва об'єктів спільних інтересів.

- Відповідальність перед прийдешніми поколіннями. Збереження історичного середовища, пам'яток світового, національного та місцевого значення, раціональне їх використання для історико-пізнавального туризму. Збереження та поліпшення унікального природного ландшафту, рівня озелененості, збагачення екосистем, створення нових зелених насаджень, парків, скверів, збільшення площ громадських зелених зон. Поліпшення якості повітря і води та санітарної очистки міста. Чистота території;

- Привабливе та гуманне місто. Підвищення якості житлових умов у міських районах до рівня європейських столиць. Вільний доступ до житла. Урахування потреб у житлі наступного покоління. Можливість придбання житла для сімей з середнім рівнем доходу. Забезпечення соціального житла для громадян, що потребують соціальної підтримки. Гарантування суспільної безпеки та надання якісних побутових, медичних і комунальних послуг. Розвиток інфраструктури спорту і фізкультури. Урахування потреб людей з обмеженими фізичними можливостями.

- Мобільне та доступне місто. Збалансоване розселення та зайнятість на лівобережжі і правобережжі. Пріоритетний розвиток громадського швидкісного електротранспорту. Поліпшення транспортних зв'язків між окремими районами. Збільшення протяжності та щільності автомагістралей. Будівництво тунелів, мостів, розв'язок та паркінгів. Забезпечення зручних транспортних зв'язків з приміськими територіями. Зменшення витрат часу до 30–40 хв. на пересування від місця проживання до роботи;

- Плановість і контроль за реалізацією Генерального плану, моніторинг містобудівної діяльності, створення містобудівного кадастру. Реалізація галузевих програм розвитку. Згідно із Стратегією розвитку до 2025 року Київ розвиватиметься як поліфункціональний центр шляхом постіндустріальної трансформації у сфері бізнеспослуг (консалтингових, фінансових, страхових, інформаційних), їх глибокого проникнення у виробничу сферу [6].

Отже, здійснюючи аналіз *соціальної функції публічного простору міста*, хочеться зазначити, що використання публічних просторів для повсякденної соціальної активності абсолютно необхідне для існування й життєздатності як окремих спільнот, так і міст загалом. Загальним принципом цього підходу є наголос на інклюзивній архітектурній організації міського простору, яка має заохочувати активне використання вулиць, тротуарів, площ, парків та інших публічних просторів, і через це сприяти соціальному різноманіттю в містах.

Так, соціальна функція дозволяє проаналізувати особливості соціальної взаємодії населення міста, прийняття колективних рішень щодо створення і сучасних змін території міста (*placemaking*). Тобто *placemaking* є важливим аспектом для визначення ролі місцевого самоуправління та аналізу активної позиції жителів міста. Економічна функція публічного простору тісно пов'язана з політичною: юридичне визначення публічного простору безпосередньо впливає на те, чи зможуть у ньому репрезентувати себе різноманітні соціальні групи, чи вони будуть виключені звідти. Кожну функцію публічного простору міста ми будемо намагатися проаналізувати з позиції виділення ключових аспектів для комфорту та розвитку відкритого простору та доступу до соціальних послуг для покращення життя населення міста.

Також соціальна функція публічного простору міста дозволяє визначити особливості ефективної взаємодії та комунікації населення різних вікових груп. Визначити публічні місця для розвитку соціальної взаємодії, відпочинку і обміну досвідом, розвитку соціальних проектів для молоді та дорослого покоління, можливість спілкування для старшого покоління.

Політична функція публічного простору міста може розглядатися як простір вільного формування громадської думки та участі громадян у політичних процесах. Публічний простір є однією з ключових категорій

розуміння урбаністичного способу життя й демократичного управління. Ця подвійність закріплена тривалою урбаністичною традицією.

Політична функція публічного простору передбачає, що публічні простори передусім є просторами репрезентації та політичної боротьби громадян за свої права з тими, хто наділений владою й реалізує її в просторі міста; це насамперед простори виключення та дискримінації. Біля витоків цієї моделі стоїть концепція «права на місто» французького філософа-неомарксиста Анрі Лефевра [10].

Економічний складник цього підходу розглядає, які економічні та регуляторні механізми дозволяють, з одного боку, створювати публічні простори, а з іншого – приватизовувати наявні. Так, створення за допомогою дизайну й ландшафтної архітектури та заохочення дрібного бізнесу привабливих публічних просторів є однією з популярних нині в містах Заходу стратегій девелоперів з підвищення вартості нерухомості та орендної плати. В американських містах діють закони, які зобов'язують девелоперів створювати публічні простори в обмін на можливість збільшувати висотність / щільність забудови.

Соціальна перенасиченість публічних просторів часто призводить до посилення регуляції, що забороняє дрібну торгівлю та інші активності; згодом менеджери такого простору (муніципальні компанії), щоб запобігти хаосу й відмовитись від обтяжливого менеджменту, віддають такі простори в оренду під вуличні кафе: так публічний простір перетворюється на приватний і перестає бути спільним благом [8, с. 4].

Економічна функція публічного простору розглядає, які економічні та регуляторні механізми дозволяють створювати публічні простори та розвивати вже існуючі публічні простори міста. Яким чином можна зробити відкриті зони для розвитку молодіжних стартапів. Із розвитком інформаційних технологій інтенсивно розвиваються стартап-компанії, які гнучкі до потреб ринку та пропонують конкретні рішення для своєї цільової аудиторії.

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

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

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

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

Дійсно, публічні простори сучасних міст функціонують набагато складніше. З одного боку, вони надають індивідам можливість соціальної репрезентації й контактів з незнайомцями, можливість зрозуміти свою позицію в суспільстві, а також набути статусу політичного суб'єкта. Разом з тим (і набагато частіше), публічні простори – це місця, де наділена владою коаліція економічних еліт за допомогою державних апаратів, ЗМІ і професійних творців просторів (архітекторів, дизайнерів, проектувальників, урбаністів, маркетингологів) реалізує свою політичне, економічне й культурне верховенство, створюючи «репрезентації простору» [5, с. 26–33].

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

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

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

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

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

Висновки. На основі аналізу законодавчих, нормативно-правових актів та наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає постійну ефективну взаємодію і комунікацію у суспільстві.

Так, соціальна функція публічного простору міста дозволяє проаналізувати особливості соціальної взаємодії населення міста, прийняття колективних рішень щодо створення і сучасних змін території міста (placemaking). Тобто placemaking є важливим аспектом для визначення ролі місцевого самоуправління та аналізу активної позиції жителів міста. Економічна функція публічного простору тісно пов'язана з політичною: юридичне визначення публічного простору безпосередньо впливає на те, чи зможуть у ньому репрезентувати себе різноманітні соціальні групи, або вони будуть виключені звідти. Кожну функцію публічного простору міста ми будемо намагатися проаналізувати з позиції виділення ключових аспектів для комфорту та розвитку відкритого простору та доступу до соціальних послуг для покращення життя населення міста.

Політична функція публічного простору міста може розглядатися як простір вільного формування громадської думки та участі громадян у політичних процесах. Публічний простір є однією з ключових категорій розуміння урбаністичного способу життя й демократичного управління. Ця подвійність закріплена тривалою урбаністичною традицією.

Економічна функція публічного простору розглядає, які економічні та регуляторні механізми дозволяють створювати публічні простори та розвивати вже існуючі публічні простори міста. Яким чином можна зробити відкриті зони для розвитку молодіжних стартапів. Із розвитком інформаційних технологій інтенсивно розвиваються стартап-компанії, які є гнучкі до потреб ринку та пропонують конкретні рішення для своєї цільової аудиторії.

Публічний простір повинен бути відкритим та передбачати ефективний діалог влади і громади міста. Також відкрита комунікація у публічному просторі передбачає наявність суспільних інститутів та залучення представників громади міста до активних соціальних та політичних процесів у прийнятті політичних та соціальних рішень. Важливим аспектом у публічному просторі міста є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів та гостей міста.

Список використаних джерел:

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
2. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 18 листопада 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.
3. Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF>.
4. Концепція комплексного впорядкування міського простору міста Києва «Комфортне місто». URL: <https://kga.gov.ua/vporядkuvannyamiskogo-prostoru>.
5. Основні положення Генерального плану міста Києва. URL : <http://kiev4you.org/gif/genplan2025.pdf>.
6. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.
7. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління. Collection of scientific works*. 2015. Issue 43. “Efficacy Public Administration”
8. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. Електронне видання: «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2018. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf

9. Lefebvre H. Writings on cities ; [Translated & edited by E. Kofman, E. Lebas]. Oxford : Wiley-Blackwell, 1996. 260 p.
10. Neal, Zachary. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. In: Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Urban Design and Planning. Issue DP000, 2018, pp. 1–8.
11. European Commission, Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1996). European Sustainable Cities Report. Expert Group on the Urban Environment. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.
12. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). The State of the World's Cities Report 2001. Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. P. 80–87.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2020), *Pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti* [Law of Ukraine „On regulation of town-planning activity”] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [Ukraine]
2. VRU, Law of Ukraine (2012), *Pro Heneralnu skhemu planuvannia terytorii Ukrainy* [Law of Ukraine “About the General scheme of planning of the territory of Ukraine”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14> [Ukraine]
3. KMU (2018), *Deiaki pytannia realizatsii u 2018-2020 rokakh Derzhavnoi stratehii rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku* [Some issues in the implementation of the 2018-2020 State Strategy for Regional Development for the period up to 2020], dated September 12, 2018 No. № 733-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF> [Ukraine]
4. *Kontsepsiia kompleksnoho vporiadkuvannia mis'koho prostoru mista Kyieva “Komfortne misto”* [The concept of a comprehensive arrangement of the urban space of the city of Kiev «Comfortable city»]. URL: <https://kga.gov.ua/vporiadkuvannya-miskogo-prostoru>.
5. *Osnovni polozhennia Heneralnoho planu mista Kyieva* [Main provisions of the Master Plan of the city of Kyiv]. URL: <http://kiev4you.org/gif/genplan2025.pdf>
6. Hryshchenko M. (2016), “Publichnyj prostir mista iak ob'ekt sotsiologichnoho doslidzhennia” [“Public space of the city as an object of sociological research”], journal *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Sotsiologhiia*. [Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Sociology], pub. 1. pp. 31–38 [Ukraine]
7. Kotukov O. (2015), “Teoretychni zasady formuvannia publichnoho ta publichno-politychnoho prostoriv” [“Theoretical principles of the formation of public and public-political spaces”], journal *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Collection of scientific works. [Public administration efficiency. Collection of scientific papers], pub. 43. pp. 31-38 [Ukraine]
8. Koltun V.S. (2018), “Publichnyj prostir u protsesakh konsolidatsii terytorialnykh hromad” [“Public space in the process of consolidation of territorial communities”]. Elektronne vydannia: «Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok» [Electronic publication: Public Administration: Improvement and Development.]. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf
9. Lefebvre H. Writings on cities / H. Lefebvre ; [Translated & edited by E. Kofman, E. Lebas]. Oxford : Wiley-Blackwell, 1996. 260 p.
10. Neal, Zachary. (2018). Seeking common ground: three perspectives on public space. In: Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Urban Design and Planning. Issue DP000, 2018, pp. 1–8.
11. European Commission, Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection (1996). European Sustainable Cities Report. Expert Group on the Urban Environment. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
12. UN/ UNCHS (Habitat) (2001). The State of the Worlds Cities Report 2001. Nairobi : United Nations Centre for Human Settlements, Publications Unit. P. 80–87.

Марван Музхер Хуссеїн Музхер, здобувач
кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНО-БАНКІВСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

З'ясовано, що забезпечення розвитку державно-банківського партнерства можливе лише за умови створення сприятливого інституційного середовища. Проаналізовано сучасний стан інституційного середовища державного управління в сфері державно-банківського партнерства. Визначено основну проблему інституційного забезпечення державної політики в сфері державно-банківського партнерства – недостатню сформованість системи інституцій, які повинні забезпечувати ефективну координацію та взаємодію всіх суб'єктів для реалізації завдань державної політики у цій сфері.

Зауважено, що однією з головних перешкод успішного впровадження механізму державно-банківського партнерства є відсутність компетенцій у цій галузі у посадових осіб державних органів влади. Виявлено проблемні питання інституційно-законодавчого забезпечення розвитку державно-банківського партнерства. Доведено, що на сучасному етапі розвитку у сфері державно-банківського партнерства визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із державно-приватного партнерства в Україні виконує переважно організаційно-регулювальну функцію.

Запропоновано заходи державної політики, реалізація яких дозволить прискорити практичне запровадження основних форм державно-банківського партнерства з метою залучення банківських інвестиційних ресурсів для модернізації економіки держави.

Наголошено на необхідності створення на рівні Уряду єдиного спеціалізованого органу, наприклад, Національної агенції (Державної агенції, Національного центру) з публічно-державного партнерства. Зауважено, що саме таке підпорядкування дасть змогу вирішити питання дублювання функцій під час розробки та реалізації проектів та створить умови для продуктивної співпраці з галузевими міністерствами та іншими центральними органами влади.

Доведено перспективність діяльності регіональних відділів центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства та департаменту розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України.

Ключові слова: державно-банківське партнерство, механізми державного регулювання, інституційне забезпечення, державні структури.

Marvan Muzher Hussein Muzher. Institutional support for regulation of state-bank partnership relations: problems and areas of development

It has been found out that the development of a state-banking partnership is only possible if a favorable institutional environment is created. The current state of the institutional environment of public administration in the sphere of state-banking partnership is analyzed. The main problem of institutional support of public policy in the sphere of state-banking partnership is identified – insufficient formation of the system of institutions, which should ensure effective coordination and interaction of all subjects for the realization of public policy tasks in this sphere.

It is noted that one of the main obstacles to the successful implementation of the mechanism of state-banking partnership is the lack of competencies in this field by officials of state authorities. Issues of institutional and legislative support for the development of state-banking partnership have been identified. It is proved that at the present stage of development in the sphere of state-banking partnership, only directions of activity are defined, not clear goals and corresponding powers, and the authorized body of public-private partnership in Ukraine performs mainly organizational and regulatory function. State policy measures are proposed, the implementation of which will accelerate the practical introduction of the main forms of state-banking partnership in order to attract banking investment resources for the modernization of the state's economy.

The need to create a single specialized body, such as a National Agency (State Agency, National Center) for public-state partnership, is emphasized at the Government level. It is noted that this kind of subordination will allow to solve the problem of duplication of functions in the development and implementation of projects and will create conditions for productive cooperation with the line ministries and other central authorities.

Prospects of activity of regional departments of the Center for Assistance in Development of State-Banking Partnership and Department of Development of State-Banking Partnership at the National Bank of Ukraine have been proved. The main tasks of the regional departments of the Center for Contribution to the Development of State-Banking Partnership (support to the organization of state-bank partnership projects; creation of conditions for the implementation of state-bank partnership projects (development and dissemination of state-bank partnership models, development of regulatory framework, training of staff) are identified.

It is envisaged that the main functions of the Department of Development of State-Banking Partnership at the National Bank of Ukraine should be: informational support of banks regarding the possibility of their participation in state-banking projects; involvement of commercial banks in participation; development and control of the procedure of granting an investment loan under the conditions of state-banking partnership; control of fulfillment of the contract terms by the partner bank.

Key words: state-banking partnership, mechanisms of state regulation, institutional support, state structures.

Постановка проблеми. Головним завданням сучасного етапу розвитку України є модернізація економіки держави з метою підвищення її конкурентоспроможності і стійкості перед викликами сучасності. Економічна модернізація вимагає переозброєння основних галузей промисловості, випереджального розвитку інфраструктури всіх видів, створення сучасних виробництв і будівництва нових об'єктів соціального сектора. Міжнародний досвід показав, що переведення економіки на шлях модернізації неможливо здійснити із залученням лише державних ресурсів. Вирішення зазначеної проблеми можливе тільки на підґрунті об'єднання зусиль держави і приватного бізнесу, що у світовій практиці реалізується в рамках інституту державно-банківського партнерства. Україна нині знаходиться на початковому етапі розвитку механізму державно-банківського партнерства, тому актуальності набуває дослідження питань забезпечення відповідного інституціонального середовища, обґрунтування подальших напрямів його розвитку в контексті соціально-економічних реформ та євроінтеграційних прагнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституційного розвитку державного управління у сфері державно-приватного, зокрема державно-банківського партнерства є предметом уваги вітчизняних й зарубіжних вчених: І. Бакушевича, Н. Безбах, О. Вагонової, Г. Девульфа, П. Захарченка, С. Єрмілова, А. Махалінгама, К. Павлюка, А. Телокова, П. Шилепницького, І. Яненкової. Однак у наукових розробках увага акцентується лише на окремих аспектах інституційного середовища, тоді як можливості інституційної теорії в науковому обґрунтуванні концептуальних засад формування і розвитку державно-банківського партнерства використано не повною мірою.

Метою статті є дослідження питання інституційного забезпечення регулювання відносин державно-банківського партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі виділяються дві принципово різні як за методикою, так і за глибиною змін, що відбуваються, схеми інституційних перетворень у сфері відносин держави й банківських структур. Перша являє собою структурну адаптацію наявного інституційного середовища до змінених цілей, пріоритетів та умов економічної держави. Розробка й еволюційне вродання нових принципів, норм і правил партнерства держави та банків в діючі інститути відбуваються або в контексті проголошеної нової економічної політики державного регулювання (Великобританія, Нова Зеландія, Аргентина, інші країни Латинської Америки), або в межах наявної, але дещо видозміненої й доповненої системи державного управління (США, Канада, Японія, країни Європейського Союзу). Крім зазначених, таким шляхом ідуть нові індустріальні країни (Республіка Корея, Тайвань тощо), а також деякі з країн, що розвиваються, з рівнем розвитку ринкових відносин, достатнім для встановлення партнерських зв'язків «держава-банки». Друга схема пов'язана з формуванням інститутів, які відповідають ринковій економіці й новому місцю держави в господарському житті. Ця схема реалізується в колишніх соціалістичних країнах, на пострадянському просторі, у деяких країнах, що розвиваються.

В Україні ж на сучасному етапі розвитку основною проблемою інституційного забезпечення державної політики в сфері державно-банківського партнерства є недостатня сформованість системи інституцій, які повинні забезпечувати ефективну координацію та взаємодію всіх суб'єктів для реалізації завдань державної політики у цій сфері, отже, безпосередньо займатися питаннями державно-приватного партнерства: починаючи від надання пропозицій щодо проектів, які можна реалізувати завдяки співпраці банківського сектору й влади, та закінчуючи участю держави не тільки як співвиконавця, але і як співвласника таких проектів.

Наразі до органів державної влади, які можуть опосередковано реалізовувати окремі проекти державно-банківського партнерства, справляти певний вплив на його розвиток, належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад і територій України, Міністр енергетики та захисту довкілля України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство автомобільних доріг України, Фонд державного майна України тощо.

Варто зазначити, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення державно-приватного партнерства; сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами; проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи; участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; ведення обліку

договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів тощо.

З урахуванням того, що одним з ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем є державно-приватне, зокрема державно-банківське партнерство, можна стверджувати, що Кабінет Міністрів України є уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, який приймає концептуальні рішення стосовно співробітництва між органами державної влади та бізнес-структурами, в тому числі з банківським сектором, на договірній основі. Як підтвердження такого висновку можна навести статтю 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом.

На рівні органів місцевого самоврядування головне завдання розвитку механізмів державно-приватного партнерства полягає в забезпеченні ефективної реалізації проектів на основі розроблення єдиного управлінського механізму відбору, експертизи, погодження та впровадження проекту із залученням фахівців відповідної кваліфікації.

На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування погоджувати свою діяльність у сфері реалізації проектів публічно-банківського партнерства, що передбачають надання державної підтримки, з відповідними центральними органами виконавчої влади.

У контексті цього варто зауважити, що однією з головних перешкод успішного впровадження механізму державно-банківського партнерства на місцевому рівні є відсутність компетенцій у цій галузі у посадових осіб місцевих органів влади. На цей час розроблено ряд програм для підвищення кваліфікації посадовців, зокрема і в цій галузі, проте для місцевих органів влади зручніше обрати традиційні та знайомі методи залучення інвестицій, що в кінцевому підсумку пояснює ситуацію з відсутністю поширення досвіду впровадження цього механізму в країні.

Зараз в окремих центральних органах виконавчої влади створені проектні офіси, діяльність яких спрямована на підтримку реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Варто зазначити, що для сприяння розвитку державно-приватного партнерства в Україні було створено Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства, який є невідповідною організацією. Основні напрями діяльності Центру можна поділити на такі групи: організаційний, інформаційний, науково-методичний, правовий.

Отже, на сучасному етапі розвитку у сфері державно-банківського партнерства визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із державно-приватного партнерства в Україні виконує переважно організаційно-регульовальну функцію. При цьому зрозумілим стає те, що необхідною є трансформація уповноваженого органу з державно-приватного партнерства у процесі розвитку цього механізму в країні.

Розглядаючи це питання зауважимо, що сьогодні чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою й відірваною від потреб людини, унаслідок чого, замість того, щоб стати рушієм соціально-економічних реформ, залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві та державі.

Аналіз поточної ситуації інституційного середовища в сфері державного управління державно-банківського партнерства свідчить про майже повністю відсутню міжвідомчу координацію державних структур. В окремих випадках ускладнюється визначення державного партнера на початковому етапі та на етапі виконання проектів публічно-банківського партнерства через те, що окремі повноваження та функції державних органів та органів місцевого самоврядування у частині управління державним майном та активами регулюються різними нормативно-правовими актами.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, особливо на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної й методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення банківського капіталу в реальний сектор економіки.

Варто підкреслити, що таких фахівців не готують вітчизняні освітні установи, відсутні відповідні методики, програми та спецкурси, на відміну від розвинених країн, де на створення кадрового потенціалу та методичних напрацювань у сфері державно-банківського партнерства звертається значна увага.

На думку автора, з урахуванням міжнародного досвіду та поточної ситуації в Україні необхідним є створення на рівні Уряду єдиного спеціалізованого органу, наприклад, Національної агенції (Державної агенції, Національного центру) з публічно-державного партнерства. Саме таке підпорядкування дасть змогу вирішити питання

дублювання функцій під час розробки та реалізації проектів та створить умови для продуктивної співпраці з галузевими міністерствами та іншими центральними органами влади. Нагальним завданням такої інституції має стати розробка дієвого механізму координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади, закріпленого нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, під час реалізації проектів публічно-державного партнерства на державному рівні.

Основними функціями Національної агенції з державно-банківського партнерства мають бути такі: створення стратегії (формування стратегічних напрямів, розробка програми) розвитку державно-банківського партнерства; нормативно-правове та організаційне забезпечення розвитку державно-банківського партнерства; методичний та консультативний супровід проектів, що передбачає створення єдиного реєстру договорів державно-банківського партнерства на центральному та місцевому рівнях за відповідними регіонами та секторами; аналіз ефективності використання коштів та ефективності проектів державно-банківського партнерства; моніторинг процесів та контроль за виконанням проектів державно-банківського партнерства та фінансових зобов'язань; створення ефективного механізму відбору приватного партнера та укладання договорів державно-банківського партнерства, стандартизація цих процесів; інформаційне забезпечення громади щодо переваг і ризиків здійснення проектів державно-банківського партнерства порівняно з іншими видами співпраці держави і бізнесу; популяризація державно-банківського партнерства; розробка методичних посібників, рекомендаційних норм, шаблонів документів по складанню тендерної і контрактної документації.

Пропонуємо під час створення нового уповноваженого органу (агентства) з державно-банківського партнерства розглянути такі питання, які являють собою дорожню карту для його проектування: наявні шаблони (досвід інших країн); ступінь охоплення зацікавлених сторін; формування організаційної структури; секторальний горизонт; адміністративні рівні діяльності; повноваження та функції; шляхи фінансування; шляхи забезпечення оцінювання «цінності за гроші»; фази розвитку; залучення зовнішніх консультантів; форма оплати праці; стандартизація контрактів.

Вважаємо за доцільне створити регіональні відділи центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства та департамент розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України.

Завдання регіональних відділів центру сприяння розвитку державно-банківського партнерства повинні полягати у наступному: підтримка організації проектів державно-банківського партнерства; створення умов для реалізації проектів державно-банківського партнерства (розвиток та розповсюдження моделей державно-банківського партнерства, розвиток нормативної бази, підготовка кадрів).

Основними функціями департаменту розвитку державно-банківського партнерства при Національному Банку України мають бути: інформаційне забезпечення банків щодо можливості їхньої участі в державно-банківських проектах; долучення комерційних банків до участі; розробка та контроль процедури видачі інвестиційного кредиту на умовах державно-банківського партнерства; контроль виконання умов договору банком-партнером.

Враховуючи досвід розвитку державно-приватного партнерства у розвинених країнах світу, для України ключовими завданнями також стає усунення бюрократичних перешкод на шляху реалізації державно-банківського партнерства, розробка механізму доступності та привабливості державно-банківського партнерства на регіональному рівні, забезпечення прозорості та публічного доступу до конкурсів і тендерів на реалізацію проектів державно-банківського партнерства.

Висновки. Отже, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що для удосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері державно-банківського партнерства необхідно розглянути питання формування сприятливого інституційного середовища розвитку партнерства взагалі. Починати необхідно передусім зі створення спеціального загальнодержавного органу, відповідального за упорядкування та регламентацію відносин у сфері державно-банківського партнерства. З появою такого органу з'явиться можливість чітко визначити повноваження державних органів, які залучаються до підготовки та реалізації проектів державно-банківського партнерства на всіх рівнях – центральному, регіональному та місцевому.

Список використаних джерел:

1. Бакушевич І. Особливості розвитку державно-приватного партнерства в умовах транскордонного інноваційно-освітнього співробітництва. *Проблеми підвищення ефективності функціонування підприємств різних форм власності*. Донецьк, 2009. Вып. 2. Т. 1. С. 46–53.
2. Безбах Н. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Київ, 2011. Вып. 1. С. 275–285.
3. Єрмілов С. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства. *Держава та регіони*. 2011. № 4. С. 92–95.
4. Павлюк К. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2015. Вып. 17. С. 10–19.
5. Шилепницький П. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. *Інститут регіональних досліджень НАН України*. Чернівці, 2011. 455 с.

References:

1. Bakushevich I. (2009), “Peculiarities of Public-Private Partnership Development in the Conditions of Cross-Border Innovative-Educational Cooperation”, *Problemy povysheniya effektivnosti funktsionirovaniya predpriyatiy razlychnykh form sobstvennosti*, vol. № 1, pp. 46–53.
2. Bezbach N. (2011), “Methodological aspects of public-private partnership organization”, *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia*, vol. № 1, pp. 275–285.
3. Yermilov S. (2011), “Features of formation of institute of public-private partnership”, *Derzhava ta rehiony*, vol. № 4, pp. 92–95.
4. Pavlyuk K. (2015) “The essence and role of public-private partnership in the socio-economic development of the state”, *Naukovi pratsi KNTU*, vol. № 17, pp. 10–16.
5. Shilepnytskyi P. (2011), “Public-Private Partnership : Theory and Practice”, Instytut rehional'nykh doslidzhen' NAN Ukrainy, 455 p.

О. О. Миколаєць, здобувач

Міжрегіональної академії управління персоналом

МЕТОДОЛОГІЧНІ КОНЦЕПТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено поняття «концепція соціальної держави» як офіційну систему поглядів держави, представників бізнес-спільноти та громадянського суспільства, яка має досягнутий між ними компроміс з приводу цілей, напрямів і методів оптимізації соціального розвитку країни і визначальні параметри стратегії реформ. У загальному вигляді концепція дійсно відображає соціальне призначення владних інститутів, механізми участі інших названих агентів реформ (громадянське суспільство і бізнес) у їх проведенні, прописує критерії оцінки заданих показників щодо соціальних реформ, а також способи реалізації останніх. Крім того, концепція соціальної держави – це не стільки політико-правовий комплекс заходів соціальної політики, скільки функціональна система кооперації між агентами соціальних трансформацій, призначенням якої є стимулювання проактивного реформування позиції індивіда, підвищення його добробуту як складового елементу суспільства загалом.

Запропоновано концептуальний підхід до соціальної політики, що передбачає також інституційний і функціональний аналіз суб'єкта і об'єкта соціальної політики в проблемному просторі для визначення оптимальної тактики, а також ресурсів і засобів для вирішення конкретних завдань. Так, комплекс ресурсів, пов'язаний з регулюванням відносин взаємного визнання, тобто з членством агентів модернізації в певних групах інтересів, прийнято називати соціальним капіталом. Соціальний капітал є пріоритетом для антропогенного розвитку, оскільки на цей час багато держав світу, незалежно від наявності в їх основному законі пункту про прихильність ідеям соціальної держави, де-факто проводять свою соціально-економічну політику в позначеному ключі, керуючись декількома основними принципами соціальної держави.

Зазначено, що альтернативою сформованим уявленням про існуючу в світі систему відносин між агентами модернізації є концепція про соціальну державу активного постреформованого суспільства, яке характеризується політичною стійкістю, соціально-економічним благополуччям, культурно-цивілізаційною самобутністю й іншими стратегічними можливостями для забезпечення завдань модернізації.

Ключові слова: концепція соціальної держави, система поглядів держави, громадянське суспільство, соціальний розвиток країни, параметри стратегії реформ, соціальні реформи, соціальна політика.

O. O. Mykolaiets. Methodological concepts of state regulation in the formation of state social policy

We define the concept of “social state” as an official system of views of the state, business community and civil society, which has reached a compromise between them on the goals, directions and methods of optimizing the social development of the country, and determining the parameters of the reform strategy. In general terms, the concept really reflects the social purpose of governmental institutions, the mechanisms of participation of other named reform agents (civil society and business) in their implementation, prescribes the criteria for evaluating the set indicators for social reform, as well as ways of implementing the latter. In addition, the concept of the social state is not so much a political and legal complex of social policy measures, but rather a functional system of cooperation between agents of social transformation, the purpose of which is to stimulate a proactive reformation of the position of the individual, enhancing his well-being as an integral part of society as a whole.

The proposed conceptual approach to social policy also provides for institutional and functional analysis of the subject and object of social policy in a problematic space to determine the optimal tactics, as well as resources and tools for solving specific problems. Thus, the set of resources associated with the regulation of mutual recognition relations, that is, with the membership of agents of modernization in certain interest groups, is commonly called social capital. Social capital is a priority for anthropogenic development, because nowadays many countries of the world, regardless of the presence in their basic law of a point of commitment to the ideas of the welfare state, de facto conduct their socio-economic policy in a marked way, guided by several basic principles of the welfare state.

It is noted that an alternative to the existing idea of the existing system of relations between the agents of modernization in the world is the concept of the welfare state of an active post-reformed society, characterized by political stability, socio-economic well-being, cultural and civilizational identity and other strategic opportunities for modernization.

Key words: social state concept, system of state views, civil society, social development of the country, parameters of reform strategy, social reforms, social policy.

Постановка проблеми. Дискусії щодо перспектив розвитку соціальної держави в науковому співтоваристві ведуться давно і за минулий час вони стали невіддільною частиною сучасного наукового (соціально філософського і політологічного) дискурсу. Деякий час тому широке поширення мала ідеалізована точка зору про те, що орієнтиром найкращого соціального устрою повинна виступати концепція соціальної держави, яка сформувалася в країнах Західної Європи. На наш погляд, в українському суспільстві досі знаходить прихильників хибне уявлення, що для досягнення оптимального рівня загального благоденства досить екстраполювати модель західної соціальності на українські соціально-політичні та економічні реалії.

З одного боку, нам представляється очевидним, що будь-яка технологічна модернізація, проведена без перетворення суспільних відносин, ефективна лише в короткостроковій перспективі, оскільки тільки соціальна сфера гарантує громадську адаптацію і реалізацію досягнень технологічної модернізації, тобто соціальних реформ [1, с. 311]. З іншого боку, в цьому дослідженні ми не ставимо завдання ототожнення концепції соціальної держави винятково з функціональною роллю державних інститутів в модернізації, будь-то універсальна політика щодо соціального захисту населення або сервісний підхід в окремих соціальних сферах (освіта, охорона здоров'я, житлова політика тощо). Питання розробки концепції соціальної держави, на нашу думку, можуть також зачіпати умови формування національного добробуту за рахунок залучення громадянського суспільства і бізнесу в інноваційні процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, пов'язаним із з'ясуванням особливостей структури самоорганізації партнерських відносин у державній соціальній політиці, присвятили свої наукові дослідження багато провідних зарубіжних науковців. Зокрема, окремі фундаментальні засади вирішення проблем еміграції і безробіття займалися такі вчені, як Р. Дж. Барро, Дж. М. Б'юкенен, Р.А. Макгрейв, А. Лаффер, Дж. Сакс, Дж. Стігліц, В. Танзі та інші. Серед українських науковців вагомий внесок у розвиток проблематики зробили І. Запатріна, Л. Лисяк, А. Мазаракі, В. Макогон, А. Соколовська, І. Чугунов та інші.

Метою статті є подальший розвиток формування методологічних концептів державного регулювання під час формування державної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Ми визначаємо поняття «концепція соціальної держави» як офіційну систему поглядів держави, представників бізнес-спільноти та громадянського суспільства, яка має досягнутий між ними компроміс з приводу цілей, напрямів і методів оптимізації соціального розвитку країни і визначальні параметри стратегії реформ. У загальному вигляді концепція дійсно відображає соціальне призначення владних інститутів, механізми участі інших названих агентів реформ (громадянське суспільство і бізнес) у їх проведенні, прописує критерії оцінки заданих показників щодо соціальних реформ, а також способи реалізації останніх. Крім того, концепція соціальної держави – це не стільки політико-правовий комплекс заходів соціальної політики, скільки функціональна система кооперації між агентами соціальних трансформацій, призначенням якої є стимулювання проактивного реформування позиції індивіда, підвищення його добробуту як складового елементу суспільства в цілому [2].

На наш погляд, примітною є дефініція концепції соціальної держави, представлена Н. Гуняєвою. Вона визначає концепцію досить широко, розглянувши її з позиції керуючого впливу держави, заснованого на системі нормативних правил, на трансформації соціокультурної діяльності, яка формує інтерес до політичних процесів у інших агентів соціальної політики (суспільства і підприємств) [3, с. 64].

Цікаво, що інший вітчизняний дослідник Т. Маматов визначає неминучу соціокультурну диференціацію суспільства в процесі зміни соціальної політики як модернізаційний соціокультурний континуальний синдром, що містить два полюси згаданого континууму [4, с. 52].

Перший з полюсів (контрмодернізаційний синдром в концепції Вассермана) асоціюється з негативним ставленням агентів трансформацій до появи нововведень, принесених процесом модернізації, і служить базисом теорій, що знаходяться в різній мірі антагонізму до модернізації – консерватизм чи соціалізм; а другий (промодернізаційний синдром), навпаки, в реформістській ліберальній традиції вітає інновації. Іншими словами, методологічна прихильність будь-якої концепції соціальності на практиці не означає ні усунення держави з економіки і домінування «стихії ринку» в господарській сфері, ні надмірної державної опіки цивільних інститутів під час формування у них бачення основ соціальної політики [5]. Названа обставина дає підстави вказувати на наявність кількох різновидів поглядів держави на соціальну сферу.

Концептуальний підхід до соціальної політики передбачає також інституційний і функціональний аналіз суб'єкта і об'єкта соціальної політики в проблемному просторі для визначення оптимальної тактики, а також ресурсів і засобів для вирішення конкретних завдань. Так, комплекс ресурсів, пов'язаний з регулюванням відносин взаємного визнання, тобто з членством агентів модернізації в певних групах інтересів, прийнято називати соціальним капіталом [6, с. 163]. Соціальний капітал є пріоритетом для антропогенного розвитку, оскільки на цей час багато держав світу, незалежно від наявності в їх основному законі пункту про прихильність ідеям соціальної держави, де-факто проводять свою соціально-економічну політику в позначеному ключі, керуючись декількома основними принципами соціальної держави:

- регулююча роль ринку, проявлена через механізм попиту і пропозиції, а також внутрішню конкуренцію товарів і послуг з урахуванням специфіки місцевого виробництва;
- відповідальність держави за реалізацію основних напрямів соціальної політики, що забезпечує індивіду гідне життя і вільний розвиток;
- прозорість законодавства, соціальна відповідальність суб'єктів управління і дотримання визнаних правил ринку, в тому числі під час перерозподілу національного доходу;
- визнання за середніми і малими підприємствами та роботодавцями або їх об'єднаннями та самозайнятими в бізнесі особами права тарифної автономії на основі соціального партнерства;

- економічна демократія, виражена за допомогою участі громадянського суспільства в управлінні організаціями, у суспільному та державному житті країни [7, с. 45].

Аналіз світового соціально-політичного досвіду показує, що ілюзорність концепції суспільства споживання і ролі пропонованих нею соціальних технологій породили, серед іншого, масове соціальне утриманство не тільки в глобалізованому «відкритому суспільстві», а й в очікуванні реформ пізньорадянського соціуму (друга половина 1980-х рр.). В кінцевому рахунку подібна світоглядна установка звела в абсолют нерелевантні концепти про досягнення «держави загального благоденства» згідно з принципами «менше працювати – більше отримувати», апелюючи до гарантованого державним соціальним страхуванням та їм подібних хибних соціальних практик.

Альтернативою сформованим уявленням про існуючу в світі систему відносин між агентами модернізації є концепція про соціальну державу активного постреформованого суспільства, яке характеризується політичною стійкістю, соціально-економічним благополуччям, культурно-цивілізаційною самобутністю й іншими стратегічними можливостями для забезпечення завдань модернізації.

На думку автора, для реалізації національної концепції соціальної політики державі необхідно:

1) враховувати, що модернізації в економічній і соціальній сферах повинні проходити максимально синхронно. Поява нових виробництв, реформування систем охорони здоров'я, науки і освіти, економічна підтримка розвитку середнього класу з необхідністю спричинять великі зміни на рівні свідомості українців, що буде перманентно вимагати зміни всієї системи соціальних відносин;

2) створювати соціокультурні та виробничі передумови в суспільстві для самозайнятості його найбільш активних членів у підприємницькій діяльності. Процес модернізації пов'язаний з питанням підвищення громадянської активності, розкриттям творчого потенціалу членом соціуму, тому державі належить бути готовою до підвищення ступеня самоорганізації суспільства, до розширення прагнення індивідів активніше захищати свої права і свободи;

3) активізувати канали соціальної комунікації з іншими агентами модернізації для того, щоб поширити серед «реальної» групи інтересів (пасивна до модернізації частина середнього класу суспільства) постулат, що держава – не донор, а партнер, який створює комфортні умови для широкої участі громадян у перетвореннях [8, с. 59].

Кожна держава обирає із зазначених вище складників соціальної політики пріоритетний елемент і реалізує його в рамках конкретних заходів певної концепції соціальної держави відповідно до власних уявлень про реформи. Подібний вибір зумовлений наявністю різних моделей соціальної політики, що використовувалися окремими державами в різних історичних умовах. Враховуючи цю мету, завданням концепції соціальної держави є вироблення стратегії реформ, слідуючи по вектору від соціального захисту до соціального прогресу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На нашу думку, консервативна концепція соціальної держави поєднує кращі практики двох інших аналогів, оскільки справедливо припускає, що зайва соціальна опіка громадян знижує у них стимули до праці. Варто сказати, що існуюча проблема зростаючої міграції до Євросоюзу лише зміцнює офіційні загальноєвропейські влади в правильності висновків про соціальний паразитизм і необхідності законодавчих змін основ соціальності в ЄС.

Іншими словами, концепція соціальної держави не може вважатися заможною, якщо індивід як частина громадянського суспільства не має можливості брати участь у розробці критеріїв ефективності державної соціальної політики та реалізації власне соціально-політичних реформ. Це видається нам особливо важливим, якщо говорити про цілі концепції соціальної держави в контексті політичної модернізації. На наш погляд, вона повинна підготувати суспільство до активної участі в новій індустріально-інноваційній економіці, знайти оптимальний баланс між політичною доцільністю в умовах кризи і гарантованим забезпеченням суспільних благ, затвердити соціальні відносини, що базуються на постулатах справедливості і права.

Список використаних джерел:

1. Селіверстова Л.С. Формування стратегії корпоративної соціальної відповідальності. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. №7. С. 309–314.
2. Глобальний договір ООН. Міністерство соціальної політики України. *Соціальне страхування та партнерство*. 2008. URL: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=07E3 0561B5BF4DDE2 8B50412BE5BA03D?art_id=88867&cat_id=34940](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=07E3%20561B5BF4DDE28B50412BE5BA03D?art_id=88867&cat_id=34940).
3. Гуняєва Н. Міжнародні стандарти в галузі соціальної відповідальності. *Стандарти та якість*. 2004. № 10. С. 61–65.
4. Маматов Т. Міжнародні стандарти в області соціальної відповідальності: механізм адаптації для органів державного контролю України. *Вісник Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*. 2010. С. 51–53.
5. Керівництво з соціальної відповідальності ISO/DIS 26000 / Міжнародна організація стандартизації: Guidance on social responsibility. URL: isotc.iso.org.

6. Смачило В.В., Баляба В.О. Оцінка соціальної відповідальності будівельних підприємств. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2015. № 6 (22). С. 162–169. URL: <http://economics.opu.ua/files/archive/2015/n6.html>.
7. Шинкаренко О.Н. Корпоративная социальная ответственность и социальная (нефинансовая) ответственность. *Кадры предприятия*. 2013. № 7. С. 43–56.
8. Василенко Е. Социальная ответственность бизнеса: мировой опыт и российские реалии. *Власть*. 2006. № 1. С. 54–60.

References:

1. Seliverstova, L.S. (2015), “Formation of the strategy of corporate social responsibility”, Actual problems of the economy, vol. 7, pp. 309–314.
2. UN Global Compact. Ministry of Social Policy of Ukraine (2008), “Social insurance and partnership”, [Online], available at: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=07E30561B5BF4DDE28B50412BE5BA03D?Art_id=88867&cat_id=34940 (Accessed 10 July 2019).
3. Gunyaeva, N. (2004), “International standards in the field of social responsibility”, Standards and quality, vol. 10, pp. 61–65.
4. Mamatov, T. (2010), “International standards in the field of social responsibility: the mechanism of adaptation for the bodies of state control of Ukraine”, Bulletin of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, pp. 51–53.
5. International Organization for Standardization (2019), “Social Responsibility Guide ISO /DIS 26000/. Guidance on social responsibility”, [Online], available at: isotc.iso.org (Accessed 6 July 2019).
6. Smachilo, V.V. and Balyaba, V.O. (2015), “Assessment of social responsibility of construction enterprises. Economics: realities of time”, Scientific Journal, [Online], vol.6 (22), pp. 162–169, available at: <http://economics.opu.ua/files/archive/2015/n6.html> (Accessed 24 June 2019).
7. Shinkarenko, O.N. (2013), “Corporate social responsibility and social (non-financial) responsibility”, Personnel of the enterprise, vol. 7, pp. 43–56.
8. Vasilenko, E. (2006), “Social responsibility of business: world experience and Russian realities”, Power, vol. 1. pp. 54–60.

І. О. Ніколенко, здобувач
Міжрегіональної академії управління персоналом

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Зазначено, що необґрунтованість тарифів ЖКП залишається відкритим питанням. Перехід до ринкової економіки зажадав використання нових підходів до формування соціальної політики та механізмів її реалізації. Ця політика повинна забезпечити оптимальне поєднання стимулювання економічної активності та соціального захисту населення. Найчіткіше державна цінова політика простежується в секторі ЖКГ. Галузь ЖКГ в дореформений період становила, за оцінками фахівців, третину основних фондів країни. Охоплюючи єдиний географічний і економічний простір, галузь функціонувала під жорстким державним регулюванням усіх житлово-комунальних відносин з домінуючою державною формою власності на основні фонди ЖКГ.

Визначено, що реформування ЖКГ в умовах ринкових відносин передбачає перебудову системи фінансування витрат постачальників ЖКП. Необхідною умовою ослаблення залежності житлово-комунальних організацій від бюджетних дотацій є підвищення ставок оплати ЖКП. Відмінною рисою нової системи соціального захисту населення з оплати ЖКП є те, що вона спирається на майнові (дохід сім'ї) принципи. Субсидія – це оплата громадянам матеріальних благ або послуг, що надаються, і вона має цільове призначення. Субсидія надається громадянам, які мають низькі доходи, у вигляді зменшення нарахованого платежу на суму субсидії. В Україні склалася система, за якої значні соціальні пільги, в тому числі з оплати житла і комунальних послуг, надаються великій кількості громадян, причому за категоріальним принципом і незалежно від матеріального становища осіб, яким ці пільги встановлено. Важливо і те, що пільги надаються автоматично, а субсидії – тільки тим, хто звернувся за допомогою, маючи право на неї. Збереження наявного стану з наданням пільг ставить під загрозу стійкість функціонування ЖКГ, можливість підтримувати якість послуг, що надаються. Пільги по оплаті житла і послуг підприємств комунального господарства повинні реформуватися в тісному зв'язку з житловою реформою, пов'язаною з житловими субсидіями.

Ключові слова: державне регулювання, тарифи, соціальна політика, соціальний захист населення, житлова реформа, житлова субсидія, реформи.

I. O. Nikolenko. The influence of state regulation on the reform of the hospital of providing hospital and communal services

It is stated that the unreasonableness of tariffs remains open. The transition to a market economy required the use of new approaches to social policy-making and mechanisms for its implementation. This policy should ensure the optimal combination of stimulating economic activity and social protection of the population. The most explicit state pricing policy is in the housing sector. Housing and utilities sector in the pre-reform period was, according to experts, a third of the country's fixed assets, covering a single geographical and economic space, the industry functioned under strict state regulation of all housing and communal relations with the dominant state ownership of fixed assets of housing and utilities.

It is determined that the reform of housing and communal services in terms of market relations implies a restructuring of the system of financing the costs of utility suppliers. A necessary condition for reducing the dependence of housing and communal organizations on budget subsidies is an increase in utility rates. A distinctive feature of the new system of social protection of the population for the payment of utility services is that it is based on property (family income) principles. Subsidy is the purpose of payment to citizens of material goods or services provided. The subsidy is provided to low-income citizens in the form of a reduction in the amount of the subsidy charge. In Ukraine, a system has emerged whereby significant social benefits, including housing and communal services, are provided to a large number of citizens, on a categorical basis and regardless of the financial status of the persons to whom such benefits are granted. It is also important that benefits are granted automatically and that subsidies are granted only to those who have sought assistance, who are entitled to it. Maintaining the existing state with the provision of privileges jeopardizes the stability of utility services, the ability to maintain the quality of services provided. Benefits to pay for housing and utilities need to be reformed in close connection with housing reform related to housing subsidies.

Key words: state regulation, tariffs, social policy, social protection of the population, housing reform, housing subsidy, reforms.

Постановка проблеми. Удосконалення фінансування також є одним з ключових питань реформування житлово-комунального господарства. На наш погляд, організацію фінансового забезпечення житлово-комунального господарства найбільш чітко можна реалізувати через систему місцевого замовлення, яка характеризується вимогами, що пред'являються органами місцевого самоврядування до наданих населенню та іншим споживачам послуг, параметрам їх якості та умов оплати з використанням коштів місцевого бюджету.

Замовлення, що формується органом місцевого самоврядування як місцевим замовником, стає підставою для укладення договорів з підприємствами житлово-комунального господарства на надання ЖКП. У ньому містяться:

склад і обсяги послуг, що надаються; розмір і умови їх фінансування; джерела фінансування; параметри надійності, стійкості і якості; нормативи споживання; тарифи на послуги ЖКГ і порядок їх зміни; умови взаємодії органів управління і суб'єктів господарювання та інші вимоги до умов виробництва і реалізації послуг споживачам.

Місцеве замовлення на житлово-комунальне обслуговування дозволить регулювати такі моменти:

- порядок надання ЖКП населенню, організаціям і установам;
- створення і підтримка умов проживання, що відповідають установленим стандартам;
- конкурсний відбір і контроль діяльності житлово-комунальних служб, розвиток об'єктів комунального призначення;
- зміст і ремонт житлового фонду;
- забезпечення безперервного функціонування і розвитку об'єктів інженерної інфраструктури та зовнішнього міського благоустрою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В економічних публікаціях останніх років, присвячених розвитку житлово-комунального господарства, знайшли розробку проблеми сформованих тут економічних відносин, закономірності, методи і прийоми вирішення соціальних завдань. Цим питанням присвячено ряд монографічних досліджень і статей Г.А. Агужена, Е.В. Москаленко, Б.І. Адамова, В.С. Асанова, А.І. Безлюдова, В.І. Логвіненко, Г.А. Крамаренко, І.М. Осипенко, В.П. Полуянова, В.В. Рибак. Питанням визначення впливу державного регулювання на реформування сфери надання житлово-комунальних послуг присвячені роботи Л.І. Абалкін, В.В. Дорофієнко, А.І. Амоші, А.І. Ємельянова, О.В. Козлової, І.І. Лукінова та інших.

Метою статті є визначення впливу державного регулювання на реформування сфери надання житлово-комунальних послуг та основних напрямів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкових відносин в житлово-комунальному секторі має супроводжуватися пошуком методів державного (місцевого) регулювання, зокрема за допомогою тарифів. Об'єктивна необхідність такого регулювання пов'язана з особливостями ЖКП, перш за все з їх безперервністю, тобто неможливістю відмови від їх отримання на тривалий період, а також неможливістю компенсації недопоставлених послуг. Формування тарифів (цін) на ЖКП (товари) на території України і місцевих утворень є однією з основних проблем реформування ЖКГ [1]. І хоча в останні роки політика ціноутворення на місцевому рівні вдосконалюється, проблема непрозорості та необгрунтованості тарифів залишається відкритою.

Перехід до ринкової економіки зажадав використання нових підходів до формування соціальної політики та механізмів її реалізації. Ця політика повинна забезпечити оптимальне поєднання стимулювання економічної активності та соціального захисту населення.

Найчіткіше державна цінова політика простежується в секторі ЖКГ. Галузь ЖКГ у дореформений період становила, за оцінками фахівців, третину основних фондів країни. Охоплюючи єдиний географічний і економічний простір, галузь функціонувала під жорстким державним регулюванням усіх житлово-комунальних відносин з домінуючою державною формою власності на основні фонди ЖКГ.

Реформування ЖКГ в умовах ринкових відносин передбачає перебудову системи фінансування витрат поставальників ЖКП. Необхідною умовою ослаблення залежності житлово-комунальних організацій від бюджетних дотацій є підвищення ставок оплати ЖКП.

Відмінною рисою нової системи соціального захисту населення з оплати ЖКП є те, що вона спирається на майнові (дохід сім'ї) принципи. Субсидія – це оплата громадянам матеріальних благ або послуг, що надаються, і вона має винятково цільове призначення. Субсидія надається громадянам, які мають низькі доходи, у вигляді зменшення нарахованого платежу на суму субсидії. При цьому громадяни, яким надається допомога, відповідають тільки за свій знижений платіж, а доходи, що випадають організації через надання субсидій, відшкодовуються з бюджету. Цим законом регламентуються правові та організаційні засади надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям чи малозабезпеченим громадянам, що проживають самотньо. Згідно із законом державна соціальна допомога надається для підтримки рівня життя перерахованим категоріям громадян, середньодушовий дохід яких нижче прожиткового мінімуму, встановленого в Україні.

Сьогодні обидві системи соціальної підтримки населення під час оплати ЖКП працюють паралельно, доповнюючи одна одну. В Україні склалася система, за якої значні соціальні пільги, в тому числі з оплати житла і комунальних послуг, надаються великій кількості громадян, причому за категоріальним принципом і незалежно від матеріального становища осіб, яким ці пільги встановлено. Важливо і те, що пільги надаються автоматично, а субсидії – тільки тим, хто звернувся за допомогою, маючи право на неї.

Ряд пільг надається громадянам, які потребують соціального захисту, наприклад, інвалідам та сім'ям, які мають дітей-інвалідів, інвалідам та учасником Великої Вітчизняної війни, ветеранам праці, багатодітним сім'ям та іншим. Пільги різнохарактерні, і в ряді випадків соціально менш захищена група осіб має менші пільги порівняно з більш забезпеченими верствами населення [2].

Як показує практика, компенсувати надання громадянам пільг з бюджету, а також бюджетів територій в повному обсязі не представляється можливим. Тому багато підприємств і організацій житлово-комунального

господарства також не отримують компенсацій і несуть величезні фінансові втрати, що досягають 25% і більше від їх доходів.

Збереження наявного стану з наданням пільг ставить під загрозу стійкість функціонування ЖКГ, можливість підтримувати якість послуг, що надаються. Пільги по оплаті житла і послуг підприємств комунального господарства повинні реформуватися в тісному зв'язку з житловою реформою, пов'язаною з житловими субсидіями.

Нова система економічних відносин в ЖКГ передбачає принципову зміну як функції учасників системи, так і механізмів їх взаємодії і організації фінансових потоків. Одним з інструментів реалізації завдання по залученню населення до контролю над витратами належних їм сум субсидій можуть служити персоналізовані соціальні рахунки громадян або домогосподарств. Ці рахунки можуть використовуватися для переводу з бюджету адресних субсидій на оплату житла та комунальних послуг і подальшого використання цих коштів громадянами з виробниками ЖКП. Кошти будуть мати цільове призначення, тобто можуть використовуватись тільки для оплати ЖКП, що виконують аналогічну функцію. Соціальні рахунки можуть бути використані і для інших видів бюджетних витрат у сфері ЖКГ. Так, регіональні і місцеві пільги населенню з оплати ЖКП можуть бути переведені в грошову форму з подальшим перерахуванням на соціальні рахунки за умови, що пільговики будуть оплачувати ЖКП за встановленими ставками і тарифами, це вимагає внесення змін до регіонального законодавства і місцевих нормативних актів, що регламентують надання таких пільг [3].

Переорієнтація фінансових потоків призведе до зміни системи відповідальності (переносу її на населення) за погашення випадаючих доходів від надання житлових субсидій підприємствам ЖКГ. Бюджет буде відповідати за своєчасне надання коштів в повному обсязі не перед підприємствами ЖКГ, а безпосередньо перед громадянами – одержувачами субсидій. Такий захід зробить бюджетні потоки в сфері ЖКГ більш прозорими. На соціальний рахунок покладатиметься виконання таких функцій:

- розрахункової – як ступінь свободи вибору постачальника послуг населенням;
- облікової – як засіб фіксування обсягів надання фінансових коштів;
- звітної – як засіб контролю над цільовим використанням наданих засобів;
- фінансової – як засіб розрахунків з постачальниками як в безготівковій, так і готівковій формі;
- управління – як засіб забезпечення розрахунків населення і самостійно, і за дорученням третіми особами (юридичними та фізичними) [4].

Реалізація механізму, який передбачає заявний принцип відкриття рахунків, дозволить забезпечити цільовий характер використання бюджетних коштів, що спрямовуються на ці цілі, надасть можливість громадянам здійснювати оплату обраному постачальнику ЖКП, а також не виробляти оплату послуги в разі її неподання.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. За результатами дослідження визначено, що у діючій системі цін на послуги ЖКГ, на наш погляд, наявні такі недоліки.

По-перше, заниженість цін на основні види сировини, матеріалів. Ця заниженість виявлялася в двох аспектах: внутрішні ціни на паливно-енергетичні ресурси в 2–3 рази нижче світових цін, вони не відображали як одно-разових, так і поточних витрат на виробництво і реалізацію різних видів палива, їх корисність.

По-друге, склалися великі перекося в рівнях рентабельності між видобувними і обробними галузями, а також в економіці різних регіонів, тобто система цін не створює умов для еквівалентного обміну, а еквівалентний обмін – це найважливіша ознака здорових економічних відносин, стійкості розвитку економіки.

Аналіз практики формування тарифів показує, що тарифи існують у відриві від реальних умов фінансування підприємств, якості послуг, що надаються і споживчих переваг. Ця ситуація призводить до того, що підприємства житлово-комунального господарства, особливо підприємство-монополіст, мають можливість практично безконтрольно витрачати ресурси і встановлювати обсяги послуг, що надаються споживачам. Проте ця проблема вже буде предметом наступних наших досліджень у цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Москаленко Е.В. Система територіального управління: питання теорії та практики. *Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами. ДонДУУ*. Донецьк, 2009. С. 17–24.
2. Ісаєнко Д.В. Стратегія формування державної соціальної політики регулювання розвитку житлового будівництва в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр». 2011. Вип. 4 (8). С. 96–102.
3. Основні причини збитковості (низької рентабельності) підприємств та організацій житлово-комунального господарства у 2004–2010 роках: Аудиторський звіт Державної контрольно-ревізійної служби України. Київ, 2011. 83 с.
4. Стан міського житлово-комунального господарства в Україні та перспективи його реформування очима громадян: соціологічне опитування. Центр соціальних технологій «Соціополіс», 2011. URL: <http://www.sociopolis.com.ua/Research/Message/?id=361&type=21.09.2013> (дата звернення 21 серпня 2019).

References:

1. Moskalenko, E.V. (2009), "System of Territorial Administration: Theory and Practice", *Social management and management information processes*, vol. 1, pp. 17–24.
2. Isaienko, D.V. (2011), "Strategy formation of social policies regulation of housing construction in Ukraine", *Public Administration: Theory and Practice: Collected Works Association doctors of government*. Kharkov, Ukraine, pp. 96–102.
3. The main causes of loss (low profitability) of enterprises and organizations of housing and communal services in 2004–2010: Audit Report of the State Control and Revision Office of Ukraine, 83 p.
4. State Urban Housing and Communal Services of Ukraine and prospects for its reform of the public eyes: a sociological survey (2011), Center for Social Technologies "Sociopolis", Available at: <http://www.sociopolis.com.ua/Research/Message/?Id=361&type> (Accessed 21 August 2019).

І. О. Парубчак, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

А. М. Балашов, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Д. А. Соловей, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

ОСОБЛИВОСТІ ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПОЛІТИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ ФАКТОРИ

У статті проаналізовано громадянську участь молоді в трансформаційних суспільствах. Досліджено проблеми, пов'язані із соціально-політичними цінностями, тому що вони мають великий вплив на політичний процес, виступають інтегративною основою для великих і малих соціальних груп, націй. Більшість учених, розглядаючи фактори процесу входження молоді до людського суспільства, ототожнюють їх із агентами, або розглядають поряд із ними, описують різні моделі даного процесу та їх вплив. Обґрунтовано соціально-гуманітарні та політичні аспекти у державній політиці соціалізації молоді на сучасному етапі в Україні.

З'ясовано, що соціальна незадоволеність від негативних результатів реформ викликає у молоді найчастіше пасивні форми протесту і небажання брати участь у політичному житті країни. Обґрунтовано, що основні етапи і закони формування особистості необхідно пов'язувати з соціальною політикою стосовно молоді в рамках соціалізації. Інтегральним показником соціальної адаптації є соціальне самопочуття, яке виступає комплексним показником ставлення людини до навколишнього світу, що включає залежність цих відносин від психофізичних характеристик, а також від її життєвого досвіду, цілей та орієнтації.

Доведено, що важливим напрямом розвитку кожної держави є її соціально-демографічна політика і практична діяльність стосовно молодого покоління. Охарактеризовано, що значний вплив на процеси соціалізації молоді мають соціокультурні, соціально-психологічні та економічні фактори. Державне регулювання суспільних відносин за допомогою громадянських норм означає встановлення визначених оптимальних з погляду суспільства меж поведінки її учасників. Чим вищою є значимість у суспільній свідомості демократичних цінностей і свобод, тим вищим має бути рівень громадянської активності, тим ефективнішим повинен бути характер взаємодії громадян з органами державної влади.

Ключові слова: молодь, державна політика, соціалізація, органи державної влади, соціально-гуманітарні аспекти, соціум, політика.

I. O. Parubchak, A. M. Balashov, D. A. Solovei. Peculiarities of state policy problems of socialization of youth in Ukraine at the current stage: political and socio-humanitarian factors

The study of the process of socialization of youth demands close attention, as the prospect of a successful reformation of all spheres of social life connects society with the involvement of youth in politics. Now young people are especially open to all the new conditions of society: both freedom of choice, and increased competition and unpredictability of what is happening. She responds to changing conditions, or apolitical, or active corporate socialization. Therefore, an important task is a wider involvement of young people in democratic processes, ensuring the possibility of real choice of profession, type of activity, equal "starting" conditions when entering into life.

The problem of looking at youth as an integral group with the analysis of numerous groups of young people, the combination of group integrity, its systemic quality and the diversity of properties of specific groups of young people covered by this community is one of the most difficult. Youth are considered as a socio-demographic group with age-specific, socio-psychological properties and social values that are determined by the level of socio-economic, cultural development.

Social differentiation of such a group as young people does not override its integrity, which is constituted by the process of movement, life, and evolution of society. Of course, the mechanism of formation of the integrity of the social group is complicated,

especially when it comes to a large social group; unlike small, in a large social group there cannot be direct communication between all its members. The indirect nature of communication complicates group self-identification, complicates the researcher's recognition of the real state of group consciousness.

According to the monitoring of the situation of youth, the characteristic feature of the lack of participation of modern youth in socio-political relations is apathy, indifference to participation in political activity, occupation of the position of "outside observer". Dissatisfaction with social status and the material situation significantly affects the nature of the process of socialization of the young person, forming her appropriate political views and adequate to them the style of behavior. It must be borne in mind that, on the one hand, for the sake of stability, society needs to strengthen integration ties, including among generations. On the other hand, numerous stereotypes of the past are being destroyed, there is a denial of the norms of political culture.

There are residual phenomena of the previous society, which under the influence of reforms is transformed into a new socio-economic, spiritual and political society. Sometimes due to subjective reasons, the contradictions arising from real social relations that are not blocked and not allowed in time are underestimated. As a result, they become a factor inhibiting social development processes. The motive contradiction, the source of self-realization of young people is the contradiction between the objective need for the development of their abilities, inclinations, role play, statuses in society and the subjective difficulties of such an establishment due to insufficient experience.

Socialization then acquires meaning and manifests its essence when the activity of the subject in the living space is realized – that is, the interaction of youth as a social community with the world and the means of realizing its subjectivity. The political subjectivity of social community can only be realized when it realizes its interests as a community, with a clear formulation of these interests and the introduction of requirements and slogans that reflect the purpose of participation in the political process. It should be noted that in recent years there have been new technologies for the implementation of state youth policy, including the use of market mechanisms. The network of youth social service institutions, youth employment centers, teenage youth clubs, health and educational institutions are being increased.

The formation and implementation of the state of youth policy highlights the main areas and mechanisms, including: state support of youth in education, education and development; promotion of the independence of young people; state support of young families; state support of young people who are in a difficult life situation and need social services, social rehabilitation and adaptation; support of socially significant initiatives, social and political activities of youth and children's public associations.

Youth is a transformer of social culture and the organization of society that acts as an objective-subjective transformer. Socio-cultural reproduction of youth, being the most active part of social reproduction of society as a whole, determines its social progress or regress in the perspective of changing generations. At the same time, the youth realized in these processes as a social community, has two expressions: the object of social-structural transformation and the active subject of socialization. Owing to this, the relation between them is formed as a result of the influence of objective living conditions, including the conducted social policy and subjective factors.

Key words: youth, state policy, socialization, public authorities, social and humanitarian aspects, society, politics.

Постановка проблеми. Молоде покоління, вступаючи в самостійне життя, застає цінності, якими на цей час живе суспільство, і поступово засвоює їх, потім, приймаючи їх за основу, формулює і реалізує свою життєву програму. Розглядаючи проблему соціалізації молоді, потрібно проаналізувати громадянську участь молоді в трансформаційних суспільствах. Цей процес ще не набув чіткості й послідовності, молоді люди в умовах трансформації суспільства важко орієнтуються в калейдоскопі соціальних та політичних подій.

Дослідження проблеми, пов'язаної із соціально-політичними цінностями, досить актуальне, тому що вони мають великий вплив на політичний процес, виступають інтегративною основою для великих і малих соціальних груп, націй. Сучасні періоди різких революційних перетворень супроводжуються істотними змінами в масовій свідомості молоді, заміною одних цінностей іншими. Сьогодні вже не викликає сумнівів, що радикальні зміни в політиці та системі державного управління потребують ціннісного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціалізація молоді є складним і багаторівневим процесом, вона, відповідно, відбувається під впливом низки внутрішньополітичних і зовнішньополітичних чинників. У науковій літературі бракує досліджень щодо виявлення та вивчення чинників процесу соціалізації. Більшість учених, розглядаючи фактори процесу входження молоді людини у суспільне життя, ототожнюють їх із агентами, або розглядають поряд із ними, описують різні моделі даного процесу та їх вплив [4].

Фактичне зміщення кордонів і характеру геополітичного простору істотно змінила усвідомлення індивідом свого місця і становища в соціумі. Аналіз соціалізації молоді ґрунтується на визначенні суспільних факторів становлення типових форм поведінки і свідомості молодих громадян. За невеликий проміжок часу людина декілька разів змінює свій соціально-демографічний статус, саме в молодому віці досить швидко відбувається переоцінка політичних і соціальних орієнтирів. Актуальність питання щодо позиції молоді до сучасного українського суспільства зумовлена якісними змінами, які відбулися в нашій державі та її політичній системі.

Метою статті є обґрунтування соціально-гуманітарних та політичних аспектів у державній політиці соціалізації молоді на сучасному етапі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема погляду на молодь як на цілісну групу з аналізом численних груп молоді, поєднання цілісності групи, її системної якості та різноманіття властивостей конкретних груп молоді, охоплених цією спільністю, є однією з найскладніших. Одним з головних диференціюють фактори і критерії в структурі молоді, які зумовлюють їх політичні, економічні орієнтації. Соціальна диференційованість такої групи, як молодь, не скасовує її цілісності, яка конститується самим процесом руху, життя, еволюції суспільства.

Реалізуючи свої основні соціальні функції, молодь знаходить соціальну зрілість, проходить стадію становлення як суб'єкт суспільних відносин. Опосередкований характер спілкування ускладнює групову самоідентифікацію, розпізнавання реального стану групової свідомості. Незадоволеність соціальним статусом і відповідним матеріальним становищем істотно впливає на характер процесу соціалізації молодого особистості, формуючи у неї відповідні погляди і адекватні їм стилі політичної поведінки.

Рушійним протиріччям, джерелом самореалізації молоді є протиріччя між об'єктивною необхідністю розвитку їх здібностей, нахилів, виконання ролей, статусів у суспільстві і суб'єктивними труднощами такого становлення через недостатній досвід. Останніми роками з'явилися нові технології здійснення державної молодіжної політики, у тому числі з використанням ринкових механізмів.

Молодь є перетворювачем соціальної культури і організації суспільства, тобто виступає в ролі об'єктивно-суб'єктивного трансформатора. Подібний прояв соціальної якості молоді пов'язаний зі специфікою її соціального стану і визначається закономірностями процесу соціалізації в конкретних суспільних умовах. Це накладає відбиток на форми і ступінь участі молоді в суспільному житті і визначає особливості її як суб'єкта політичного життя суспільства.

Це ставить молодь у нерівне становище з іншими, більш економічно і соціально просунутими групами. Недостатня твердість життєвих позицій, нестійкість соціальних орієнтацій притаманні тією чи іншою мірою молодому віку. За всієї багатовимірності молоді залишається актуальним цілісний підхід до вивчення усього розмаїття загальних зв'язків і закономірностей розвитку молодого покоління. Ситуація ускладнюється тим, що соціальні інститути традиційно виконують функцію соціалізації молодого покоління.

Новизна і специфіка вирішення питання про майбутнє в даному випадку полягає в тому, що в особі молоді майбутнє існує в сьогоденні, а вже потім потенційно проєктується в майбутнє [2]. Від того, чи зможе нове покоління оволодіти навичками групової поведінки, виробленими і усталеними в даному суспільстві, залежить, чи зможе суспільство забезпечити собі самозбереження, безконфліктність життєдіяльності. У цьому молодь характеризується здатністю молоді генерації успадковувати і виробляти сформовану на момент його становлення соціальну структуру суспільних відносин.

Але, на жаль, особливо в період серйозних соціальних трансформацій цей зв'язок визнається найчастіше лише на рівні понять і уявлень, а не реальної практики і політики. Кризові явища, що торкнулися обох сторін процесу становлення молоді генерації, як у сфері виробництва життєвих засобів, так і в відтворенні власних духовних і фізичних сил, повністю розбалансували цей процес.

Молодь може внести в життя суспільства такий за масштабом і характером внесок, який, згідно із системою ідей, цінностей, знань і моральних якостей, закладе в неї суспільство. Відстоюючи в цих умовах право бути суб'єктом соціальної дії, молодь нерідко вступає в конфлікти, що супроводжуються агресією. У подібних умовах конфлікт окремої особистості доцільно розглядати не тільки як персональну проблему, але і як складову одиницю соціальної конфліктності молодіжного соціуму.

У таких умовах посилюються внутрішньо особистісні конфлікти, тобто відхилення в соціальних і моральних типах поведінки. Прорахунки і помилки в проведенні економічної реформи викликали стан політичної апатії молоді, яка не проявляє інтересу до політики. Для успішного продовження реформ слід створювати соціальну базу в особі молоді, оскільки ставка на молодь неминуча під час вирішення політичних загальнонаціональних проблем у суспільстві, що трансформується та потребує новаторства. Молодь може легко відмовитися від звичної ролі спостерігача і зайняти ініціативну позицію учасника політичних конфліктів.

На поточний момент з'ясовано, що соціальна незадоволеність від негативних результатів реформ викликає у молоді найчастіше пасивні форми протесту і небажання брати участь в політичному житті країни. Оцінюючи на основі цих соціологічних даних соціально-психологічні аспекти молодіжного оптимізму, не можна не відзначити його багато в чому ідеального характеру. Важливо не вичерпати кредит довіри, який молодь видає державі. Вирішення цього завдання перетворюється на насущну тему політичної та ідеологічної роботи держави.

Основні етапи і закони формування особистості необхідно пов'язувати з соціальною політикою стосовно молоді в рамках соціалізації. Інтегральним показником соціальної адаптації є соціальне самопочуття, яке виступає комплексним показником ставлення людини до навколишнього світу, що включає залежність цих відносин від психофізичних характеристик, а також від її життєвого досвіду, цілей і орієнтації [5]. Особливу роль відіграє процес формування патріотизму та громадянськості молоді. Сьогодні молодь змушена долати різні протиріччя і конфлікти в процесі становлення свого соціального статусу і здобуття зрілості.

Держава в цьому разі є вирішальним фактором соціалізації, причому таке його положення в останні десятиліття стало обґрунтовуватися ще й необхідністю державного регулювання соціальних відносин, потребами ефективного управління. Такий підхід принципово змінює характер соціалізації взагалі, підрастаючого покоління в особливості. Потреби і інтереси особистості стають вище інтересів держави, внаслідок чого воно виявляється нездатним грати роль найбільш впливового чинника соціалізації.

Багато структур громадянського суспільства здатні активно впливати і реально впливають на свідомість і поведінку підрастаючої молоді в питаннях політики і суспільного творення. Вона покликана забезпечити ефективність

соціалізації молоді в складних умовах переходу суспільства від однієї політичної системи до іншої, в умовах нерозвиненого громадянського суспільства і демократичної держави. У соціальному аспекті молода людина значною мірою детермінована економічними, духовними, національними відносинами і зв'язками між ними.

Важливим керунком розвитку кожної держави є її соціально-демографічна політика і практична діяльність стосовно молодого покоління. У молодості кожній людині потрібно приймати багато відповідальних рішень щодо самовизначення особистості. Властиві молоді протиріччя передусім проявляються в середовищі, у прагненнях та вчинках. При цьому соціальна зрілість і життєвий досвід не є недостатніми для отримання бажаного результату.

Функції держави полягають в упорядкуванні, організації діяльності, поведінки і свідомості людей у кожній сфері соціального буття; із усіх груп, схильних до інституціонального впливу, можна виділити молодь. З піднесенням самосвідомості та відродженням національної культури формується інститут громадянства і єдиної української ментальності, це призводить до непослідовності дій, деякої схематичності. Якщо з будь-яких причин відсутній інституціональний вплив на молодь у такій суттєвій сфері соціального буття, як державна політика, то його починають виконувати інші соціальні організації.

Кожен з найбільш великих інститутів, таких як держава і її владні структури та інші соціально-політичні структури, намагаються максимально реалізувати можливості молоді на свою користь. Молодь з властивими їй сподіваннями вірить в те, що діюча влада поступливо готова відійти в сторону і звільнити їй місце, а також нерідко претендує на свою власну думку у сфері державної політики, не володіючи навіть найменшими теоретичними знаннями. Особлива актуальність цієї проблеми визначається вирішальною роллю саме молодого покоління у формуванні соціально-політичних устоїв майбутнього суспільства.

Значний вплив на процеси соціалізації молоді мають соціокультурні, соціально-психологічні та економічні фактори. Трансформація українського суспільства багато в чому залежить від здатності молодіжних прошарків населення сприймати ідеї реформ як свої особисті, відтворювати їх у свою власну культуру. Існують вагомі протиріччя між декларованою побудовою правової соціальної держави й соціальної незахищеності молоді. Зростає рівень молодіжної злочинності, наркоманії.

В умовах демократичних перетворень погляди на ті процеси, що відбулися в українському суспільстві, істотно відрізняються. Головну відповідальність за негативні процеси в соціально-економічній сфері повинні нести органи державної влади. Система цінностей, що формує основу світогляду молоді, може виступати як фактор, що прискорює розвиток суспільства, і бар'єр на шляху такого розвитку [3]. Сучасна молодь будує своє життя залежно від того, як грамотно вона зуміє підійти до вирішення політичних, економічних і соціальних проблем за умови істотного розширення можливості для практичної реалізації прав молоді.

Інституційні відмінності між суспільними нормами й цінностями полягають в тому, що вони є критеріями орієнтації у суспільствах. Державне регулювання суспільних відносин за допомогою громадянських норм означає встановлення визначених оптимальних з погляду суспільства меж поведінки її учасників. У стабільному суспільстві молода людина, навіть якщо вона не погоджується з деякими нормами, знає, що в разі їх порушення до неї буде застосовано засудження з боку громадськості. Більшість молодих людей несвідомо набуває якостей громадянина, який так чи інакше відчуває залежність свого повсякденного життя від суспільно-політичних подій.

Чим вищою є значимість у суспільній свідомості демократичних цінностей і свобод, тим вищим повинен бути рівень громадянської активності, тим ефективнішим повинен бути характер взаємодії громадян з органами державної влади. Соціалізація молоді має особистісно-орієнтований характер, характеризується тими факторами, які в конкретний момент будуть вважатись визначальними. Соціалізація молоді є рухомим процесом в середовищі, розширяє можливості та багатоманітність форм участі студентства, впливає на саморозвиток й самореалізацію молоді.

У молодіжному середовищі генерується новий адекватний рівень культури, де особистість розглядається як активний суб'єкт громадського життя. Суспільство надає молодій людині можливість самій визначити свій шлях і вирішувати проблеми. Від того, яким чином і наскільки успішно проходитиме розвиток громадянського суспільства, залежить і ступінь соціалізації кожного молодого громадянина.

З початком демократизації українського суспільства та змін у державній політиці суттєво змінився механізм залучення молоді до процесів державотворення як на суспільному, так і на індивідуальному рівнях. Активність входження у суспільну сферу української молоді підвищується завдяки роботі численних громадських ініціатив: залучення молоді, особливо студентів, до роботи в літніх школах, отримання грантів, участі у конкурсах.

Фактори різних соціальних рівнів неоднаково впливають на молодих людей і різні соціальні групи. Важливими серед них є рівень соціально-економічного, політичного та демографічного розвитку суспільства, якість життя, наявність та дієвість соціальних гарантій та правових засобів регуляції суспільного життя. Соціально-економічними чинниками, які впливають на розвиток процесу соціалізації студентської молоді, є реальна економічна ситуація в країні, рівень життя населення. Чинники соціалізації студентської молоді визначаються рівнем особистої активності, спроможністю й готовністю самостійно засвоювати певні цінності.

Законодавчо закріпленням правом молоді на державну допомогу в процесі соціального становлення фактично може скористатися незначна частка молодих людей, яка має відповідну інформацію. У цих умовах зростає роль

громадських організацій, які є важливим чинником соціалізації молодих людей. Значна частина громадських організацій займається вирішенням різноманітних соціальних, професійних, освітніх питань молоді, намагаючись забезпечити їй певний соціальний захист. Чинники соціалізації залежать від рівня розвитку громадського життя, наявності реальних економічних, правових, соціально-політичних і духовних можливостей, від ступеня їхньої доступності.

Вплив державного управління, типу економічних відносин, освіти, масової національної культури та державної молодіжної політики винятково позначається на процесі соціалізації молоді. Стимулюючи тим самим конкретні дії молодих людей, спрямовані на засвоєння знань та умінь і підвищення культури, державні правові норми повинні стати важливим фактором соціалізації молоді. Не останню роль у соціалізації молоді відіграють також зусилля держави та її відповідних органів, спрямовані на впровадження у свідомість основних цінностей сучасної демократії.

Демократичне громадянство виявляє себе в самоорганізації і самоврядуванні на всіх рівнях самоврядування, у профспілковому і правозахисному рухах, у діяльності різноманітних громадських організацій, що становлять громадянське суспільство [1]. Молодь добре усвідомлює основоположну роль органів державної влади в розвитку громадянського суспільства. Важливим чинником соціалізації молодих людей є їхнє соціальне становище, належність до відповідних соціальних спільностей, пов'язані з цим матеріальний стан, рівень та стиль життя, норми поведінки.

Відповідальні дії органів державної влади, оновлення кадрового потенціалу за рахунок молоді і їх лідерів є важливим для сприйняття та активної підтримки громадянських цінностей держави. До суб'єктивних чинників стабільного розвитку соціалізації молоді відносять соціально-економічний стан молодої людини. Якщо молодь добре адаптується до нових умов і окрім цього ще й покращить свій матеріальний стан, це сприятиме авторитету органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. В Україні на сучасному етапі розпочався й постійно відбувається складний і тривалий процес формування демократичної політичної свідомості, в якому неабияку роль відіграє молодь. Зміни у світогляді молоді слугують значимим індикатором реальності суспільної трансформації загалом. Такі зміни можуть дозволити краще зрозуміти причини успіхів та невдач у тих інституціональних трансформаціях, які відбуваються у державному управлінні сьогодні.

У соціально-гуманітарній сфері держави суспільна свідомість молоді, комплекс її характеристик, менталітет в усіх його протиріччях в процесі соціалізації визначається певною активністю, здібністю до саморозвитку. В сучасних умовах духовна сфера становлення і розвитку молодого покоління схильна до занепаду, до цього слід додати й загальні обставини, що стосуються молоді незалежно від місця проживання. Бажано мати суспільство, де переважають люди, які мають активну життєву позицію.

Список використаних джерел:

1. Карпак О. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Дніпродзерж. держ. техн. ун-т. Донецьк : Середняк Т.К., 2012. 194 с.
2. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 2. С. 71–75.
3. Кривоконь Н. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи. *Пробл. заг. та пед. психології: зб. наук. пр.* 2011. Т. 13, ч. 1. С. 223–231.
4. Куліченко В. Правова соціалізація особистості як об'єкт соціально-філософського аналізу : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03. Житомир. 2013. 20 с.
5. Чигур Р. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія»*, 2015. Вип. 18. С. 96–102.

References:

1. Karpyak, O. (2012). *Adaptatsiya osobystosti v systemi politychnykh vidnosyn (teoretyko-metodolohichnyy analiz): monohrafiia* [Personalization in the system of political relations (theoretical and methodological analysis): monograph]. Dniprodzerzh. derzh. tekhn. un-t. D.: Serednyak T.K. 194 s. [in Ukrainian].
2. Kovalenko, O. (2013). *Derzhavne upravlinnya v protsesi sotsializatsiyi suspil'noho vidtvorennya* [Public administration in the process of socialization of social reproduction]. *Derzhava ta rehiony. Seriya "Derzhavne upravlinnia"*, no. 2, pp. 71–75 [in Ukrainian].
3. Kryvokon', N. (2011). *Sotsializatsiya ta dosvid osobystosti v konteksti psykholohiyi sotsial'noyi roboty* [Socialization and experience of the individual in the context of psychology of social work]. *Probl. zah. ta ped. psykholohiyi: zb. nauk. pr.* Vol. 13, no. 1. pp. 223–231 [in Ukrainian].
4. Kulichenko, V. (2013). *Pravova sotsializatsiya osobystosti yak ob'yekt sotsial'no-filosofsk'oho analizu: avtoref. dys. ... kand. fil. nauk: 09.00.03* [Legal socialization of personality as an object of socio-philosophical analysis]. Zhytomyr. 20 s. [in Ukrainian].
5. Chyhur, R. (2015). *Fenomen hlobalizatsiyi: sotsial'no-filosofsk'yy analiz* [The phenomenon of globalization: a socio-philosophical analysis]. *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu "Ostroz'ka akademiya": Seriya "Filosofiya"*. Vol. 18. pp. 96–102 [in Ukrainian].

І. М. Безена, кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
комунального закладу вищої освіти
«Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

Стаття присвячена дослідженню процесів демократизації і децентралізації публічної влади та налагодженню їхньої співпраці із суб'єктами громадянського суспільства. Під час процесів реформи актуалізуються сучасні практики взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до організаційних процесів формування та практичної реалізації державної політики на місцевому рівні. Зарубіжний досвід із змістової співпраці свідчить про: єдність і міцність суспільних цінностей та інституцій; дотримання основ демократії під час залучення громадян до процесів врядування на території громади; суттєвий вплив суб'єктів громадянського суспільства на сталий розвиток громади та людини.

У дослідженні нами проаналізовано практичні та початкові результати діяльності з реформи публічної системи України у Дніпропетровському регіоні та процесів долучення громадянського суспільства, розкрито нові тенденції у спільній діяльності органів публічної влади та громадських інституцій. Ключовим питанням практичної та спільної організаційної діяльності є конструктивна співпраця між публічною владою регіонального рівня і місцевого самоврядування та жителями сіл і міст. Адже від їхньої спільної роботи залежить процес реалізації інфраструктурних проєктів території нової об'єднаної територіальної громади та покращення суспільного середовища. Від рівня їхньої спільної роботи залежить подолання проблеми із формування доходної та видаткової частини бюджету, який впливає на якість життя громади, інвестиційну привабливість території, ефективність розвитку території і благополуччя її громадян.

За результатами дослідження встановлено, що від рівня залучення громадського активу громади, партнерських стосунків, організаційної спроможності і розвитку взаємної довіри суб'єктів громадянського суспільства буде залежати динамізм розвитку території, розв'язання соціально-економічних проблем і поступ розвитку території. Безперечно, що особливої ваги для громади набуває питання формування стратегії розвитку території, яка, у свою чергу, потребує активних і професійних учасників інфраструктурних та організаційних процесів: планування, обговорення, прийняття рішення, бюджетування проєктів та їх реалізація. Послідовність, прозорість і відповідальність учасників діяльності, яка впливає на результативність та становлення успішності громади.

Ключові слова: стратегія, розвиток, організація населення, взаємодія, громадськість.

I. M. Bezena. Institutions of the civil society as objects of management of territorial development

The article is devoted to exploring the processes of democratization and decentralization of public authorities and establishing their cooperation with civil society actors. During the reform process, actual practices of interaction of public authorities with civil society institutions, involvement of the public in organizational processes of forming and practical implementation of state policy at the local level are actualized. Foreign experience in meaningful cooperation testifies unity and strength of public values and institutions; adherence to the foundations of democracy in engaging citizens in governance processes within the community; significant influence of civil society actors on the sustainable development of the community and the individual.

In the study we analyzed the practical and initial results of activities on the reform of the public system of Ukraine in Dnipropetrovsk region and the processes of civil society involvement, and revealed new trends in the joint activity of public authorities and public institutions. The key issue of practical and joint organizational activity is constructive cooperation between public authorities at the regional level and local self-government and residents of villages and cities. After all, their joint work depends on the process of implementing the infrastructure projects of the territory of the new united territorial community and improvement of the social environment. The level of their joint work depends on overcoming the problem of forming the revenue and expenditure part of the budget, which affects the quality of life of the community, the investment attractiveness of the territory, the effectiveness of the development of the territory and the well-being of its citizens.

According to the research, it is determined that the level of involvement of the community asset, partnerships, organizational capacity and the development of mutual trust of civil society actors will depend on the dynamics of the territory development, the solution of the socio-economic problems and the progress of the territory development. Undoubtedly, the issue of forming a strategy for the development of the territory is of particular importance to the community, which requires active and professional participants of infrastructure and organizational processes such as planning, discussion, decision making, budgeting of projects and their implementation. Consistency, transparency and accountability of the participants in the activity influences the effectiveness and success of the community as well.

Key words: strategy, development, organization of the population, interaction, public.

Постановка проблеми. Структурні зміни органів місцевої влади та розвиток активних суспільних інституцій місцевої територіальної громади досягнули певних позитивних результатів. Ми окреслюємо, що реалізація реформи з демократизації і децентралізації публічних та суспільних інституцій окреслила такі тенденції: недосконалість правових механізмів реалізації програми реформ і нових повноважень органів публічної влади; проблеми конструктивної комунікації між суспільними інституціями суспільства: владою, громадськими організаціями та громадянами; проблеми в процесах становлення нових структур регіональної влади; проблеми конструктивної і правової свідомості у громадській діяльності об'єднань громадян і посадових осіб на території; тощо.

Нині постає зрозумілим те, що основою мотивації до консолідації територій і громадян, місцевого самоврядування та органів влади постає ключова проблема – підвищення ефективних механізмів місцевої самоорганізації. Відповідно, підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем території, формування інвестиційної привабливості місцевої громади та позитивні зміни постануть тільки після об'єднання навколо інфраструктурних проєктів. Особливе місце в окреслених питаннях посідає публічна система місцевого самоврядування громади, яка постає фінансово й інвестиційно самодостатньою, спроможною до активної консолідуючої діяльності в досягненні суспільної мети нової територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформи публічної влади та пошуку нових моделей розвитку громадянського суспільства та організаційної діяльності в Україні знаходять своє дослідження у науковому середовищі, а саме у роботах таких учених: О. Бердавова, В. Вакуленка, Н. Гринчука, В. Колгуна, В. Куйбиди, С. Сербьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, О. Кулешова, К. Дмитренко та інших, які досліджують окремі аспекти практичних процесів демократизації та діяльності громади з розвитку території. Зарубіжні дослідження розпочалися раніше, оскільки європейські країни вже пройшли певні етапи демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитися власним досвідом із метою налагодження нової ефективної моделі стратегії розвитку політичної системи, публічної влади і об'єднаних громад в Україні.

Мета статті. Автор ставить за мету дослідити процеси змін у формуванні інститутів громадянського суспільства як партнерів діяльності публічної влади, які спрямовано на ефективну організацію спільної роботи для системних змін на території нової громади.

Виклад основного матеріалу. Розвиток нової громади та її публічного управління має визначатися особливим станом у розвитку сучасного громадянського суспільства. Перспективним і ефективним результатом діяльності всіх інституцій суспільства постає питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, спрямованих на покращення рівня життя громадян, «додолучення жителів до громадсько-активної співпраці із органами місцевої влади у вирішення проблем території» [1, с. 199]. Ключовою проблемою в окресленому аспекті постає питання розвитку суб'єктів громадянського суспільства, які будуть брати на себе повну відповідальність за організаційні і комунікативні лінії діяльності публічного простору місцевої територіальної громади. Адже будь-яка суспільна та значима діяльність спрямована на отримання ефективних результатів і сталий розвиток території та людини.

З огляду на сучасні наукові дослідження ми вбачаємо особливе значення окремих актуальних аспектів із питання розвитку громадянського суспільства: по-перше, людина є ключовою основою громадянського суспільства через осягнення її суспільного життя та середовища; по-друге, основу громадянських інститутів становлять неурядові організації, які представлені сукупністю особистостей; по-третє, змістовою основою діяльності громадянських інститутів постає комунікація, яка є ключовою в обміні інформацією через персональне задіяння громадян та інституалізацію розв'язуючих проблеми суспільних дискурсів; по-четверте, особистісний розвиток здібностей до розпізнавання й ідентифікації проблем території для суспільно-узгодженої діяльності із владою [2, с. 354–355].

Громадянське суспільство включає у свій спектр діяльності недержавні організації, які самостійно утворюються і представляють волю та інтереси всіх громадян, формують громадську думку для тиску на політичний складник суспільства. Елементи громадянського суспільства в регіоні можуть уособлюватись у різних об'єднаннях: господарські, соціальні, екологічні, професійні, конфесійні, творчі, спортивні тощо. В сучасному цифровому світі суспільства з'являються нові об'єднання – інтернет-спільноти, які отримали в сучасному суспільстві поле для діяльності і задоволення комунікативних потреб й інтересів людини, заохочення соціально активного життя на рівні адміністративних одиниць. З огляду на окреслене постають питання взаємовідносин публічної влади і громадянського суспільства, які у правовій державі окреслюються процедурами обмеження і не втручання та регламентації діяльності з боку публічної влади. Відповідно, взаємини будуються в аспектах відносин у суспільстві та її сферах – економічній, соціальній, екологічній, духовній, етнічній, релігійній тощо. Демократичні держави сформулювали основні атрибути громадянського суспільства: публічний простір для комунікації; організоване громадське життя вільних і рівних індивідів; зорієнтованість на громадські інтереси і результати для громади тощо. Основою громадянського суспільства та її інституцій є їхні функції: самоорганізація для виконання суспільних прав; протипага владним інститутам у протистоянні узурпації влади; засіб соціалізації до суспільно значимих справ.

Основною вимогою чинного законодавства України є питання про легалізацію громадських інституцій у відповідних органах юстиції. У Дніпропетровському регіоні станом на 1 січня 2020 року діють понад 4 тис. громадських організацій, які об'єднують громадян за різними напрямками їхньої діяльності: господарські, соціальні, творчі, етнічні, конфесійні тощо. В головному управлінні юстиції у Дніпропетровській області зареєстровано також понад 60 об'єднань етнопонаціонального спектра діяльності, які представляють такі етнопонаціональні групи: українців, євреїв, росіян, греків, вірмен, азербайджанців, грузинів, циган, поляків тощо [3]. Необхідно зазначити, що реєстр громадських інституцій мають і регіони нижчого рівня: місто, район, громада. Тому, відповідно, всі органи публічної влади регіону, реалізуючи державну політику, знаходять шляхи конструктивної співпраці з окресленими інституціями різних груп громадян за їхніми інтересами та потребами.

Основними організаційними проблемами у розвитку конструктивної взаємодії органів публічної влади та громадськості постають такі питання: ефективна реалізація державної політики у різних сферах суспільства та комунікативна дія всіх учасників процесу; послідовна публічна діяльність у протидії порушенням норм права та корупції; забезпечення демократичних принципів урядування територіальної громади, громадянських інститутів і громадян; розвиток новоутворених територіальних громад у сталому суспільному просторі, призначеному для освіченої та суспільно-активної особистості.

На наше переконання, в окреслених публічних демократичних концептах як сучасним національним практикам, так і теоретикам потрібно враховувати досвід, який уже напрацювали сусідні країни в питаннях розвитку ефективних моделей співпраці суб'єктів соціальних інституцій та розвитку ефективної результативності у розвитку громадянських суспільств. Основою будь-яких суспільних процесів у розвитку території постають такі питання: нормативно-правового забезпечення окреслених процесів; пошук і розвиток нових механізмів у регулюючих процесах та процедурах спільної суспільно значимої діяльності; публічна, постійна і прозора комунікація; відкритість у процесах діяльності суб'єктів публічної влади, яка спрямована на організовану суспільну співпрацю та досягнення ефективних соціально-економічних результатів.

Проведення постійно діючих консультацій із громадськістю надає можливості у сприянні налагодженню ефективного, системного і відкритого діалогу між органами публічної влади та громадських організацій. Окреслене буде сприяти підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного та суспільного життя території. Консультації в контексті «влада-громадськість» мають проводитися з питань, що стосуються життєвого простору територіальної громади: соціально-економічного розвитку держави та регіонів; захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; нових стратегій та методів діяльності з розвитку території; створення інвестиційно привабливого клімату для розвитку території (соціальної інфраструктури, мереж життєзабезпечення, забезпечення правопорядку, розвитку бізнесу, створення робочих місць, інтеграції з іншими територіями у реалізації проєктів тощо); стимулювання перспективного розвитку суб'єктів господарювання та громадянських інституцій; створення комфортного суспільного середовища тощо. Від дотримання окреслених демократичних процедур, громадянських інституцій та системного долучення громадян до вирішення проблем території залежить, чи буде ефективний кінцевий результат розвитку суспільно активної громади.

На думку сучасних науковців, для розвитку місцевого самоврядування громади особливої ваги набуває питання про «участь громадян в управлінні місцевими справами <...> ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні» [4]. В окресленому суспільному питанні надзвичайно актуалізуються такі питання: розвиток і поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства; мобілізація потенціалу громадян та їхніх об'єднань на основі розвитку демократичних громадських ініціатив і ефективної діяльності; впровадження у практиках нових форм місцевої суспільної самоорганізації населення; формування нового якісного складу громадянського суспільства: демократичного, ціннісного, активного, результативно-ефективного та спроможного до послідовності в суспільно значимій діяльності.

Як показує досвід діяльності нових територіальних громад Дніпропетровщини, найчастіше громадські інституції та органи публічної влади об'єднують проблемні питання розвитку і подолання проблем громади, а це, відповідно: стан централізованого водопостачання домогосподарств; незадовільний енерготехнічний стан житлово-комунального фонду; проблемний стан трудової зайнятості населення; впорядкування в межах населених пунктів та утилізація-переробка побутового сміття; робота соціальних об'єктів та інфраструктури громади; розвиток малого та середнього бізнесу; підтримка соціально вразливих категорій населення; тощо.

Відповідно, з метою вирішення окреслених суспільно значимих проблем окремих територій можна виділити досягнення таких результатів: 1) розпочато процедури із створення ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирних будинків), завданнями яких постали питання з об'єднання зусиль для реконструкції дахів і мереж життєзабезпечення житлових будинків, їхні енергоефективність, благоустрій прибудинкової території тощо; 2) розвиток мережі громадського активу на території старостинського округу або кварталу, який має концентрувати, узагальнювати і представляти громадські ініціативи певної території з метою вирішення суспільних проблем;

3) об'єднання громадського активу громади, яке орієнтоване на залучення зовнішніх інвестицій для вирішення проблем території; 4) створення громадських інституцій, які зорієнтовані на вивчення проблем і пошук моделей їх вирішення; 5) об'єднання зусиль усіх громадянських інституцій для реалізації стратегічних проєктів розвитку громади та інших територій; тощо [5]. В окреслених напрямках суспільної та публічної діяльності є конкретні приклади конструктивної співпраці державних і громадських інституцій, спрямованих на соціально-економічні зміни в громадах Дніпропетровського регіону.

Прикладом слугує активна співпраця публічних і громадянських інституцій у сфері проєктного менеджменту, який спрямовується на створення ефективних механізмів для створення оптимальної моделі інфраструктури громади. Наприклад, одним із векторів роботи є долучення до програм U-Lead в Україні. У 2019 році об'єднані громади Дніпропетровщини за активної участі місцевих громад і громадських організацій подали 240 пакетів стратегічних проєктів на зовнішні інвестиції у регіональні програми: інвесторами виступили державний, обласний і місцевий бюджети, залучені кошти місцевих громадських інституцій, суб'єктів господарювання та іноземних структур. Окреслене є свідченням конструктивного підходу до вирішення місцевих соціально-економічних проблем усіх суб'єктів співробітництва, яке спрямовано на покращення якості життя в різних громадах Дніпропетровщини. Місцеві проєкти включали до свого переліку такі сфери діяльності: виробничі кооперативи, водогони, дороги, енергопроєкти житлового фонду, сміттєзвалища тощо.

В умовах демократизації і децентралізації значно посилюється значення людського фактора та комунікативних систем у суспільних процесах діяльності. Необхідно зазначити, що «процеси розвитку цифрової мобільності публічної сфери та цифрова глобальна світова мережа в її різних проявах уже повністю виконують комунікативну місію в розвитку інформаційно-медійних зв'язків суспільства», регулюючих процесів публічної діяльності та дослідженні інтересів громади й особистості. Сьогодні вже не можна уявити життя людини і робоче місце посадовця публічних інститутів влади без цифрової системи, яка стала значно прискорювати процеси комунікації й результати діяльності державної влади і громадянського суспільства [6]. Сайти, оприлюднення рішень органів місцевого самоврядування, винесення на громадську експертизу проблеми та шляхи їх вирішення, обговорення ситуацій на зібраннях громадського активу вулиць, сіл, кварталів, селищ, міст – це окремі приклади, які реалізуються в регіонах із метою долучення до суспільних справ громадян. Але ключовим постає питання моніторингу суспільної думки та пошуки конструктивної комунікації для нейтралізації негативних ризиків і сталого розвитку громади. Можна продовжувати аналіз інших аспектів розвитку взаємовідносин публічних і громадянських інститутів на регіональному рівні, але це вже тема для наступних досліджень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, теоретичні та практичні результати демократизації та децентралізації окреслюються в контекстах нових механізмів і стратегій розвитку територій через конструктивну співпрацю з громадянськими інститутами: 1) стратегічний розвиток інституцій громадянського суспільства, які стануть основою для сталого розвитку об'єднаних громад регіонів; 2) недосконалість і безальтернативність механізмів громадської участі у процесах вирішення проблем місцевого значення, які стримують процеси формування ефективної демократичної системи управління та соціально-економічний розвиток суспільства; 3) значне число старих нерозв'язаних проблем і проблеми поточного ефективного управління життєдіяльністю і розвитком інфраструктури поглиблюють та загострюють місцеві проблеми; 4) поступ реформи децентралізації та процеси посилення місцевого самоврядування мають стати основою для вирішення соціально-економічних проблем територій; 5) сталий розвиток місцевої демократії, різних форм місцевої самоорганізації та процеси підвищення активності населення мають стати основою становлення добросовісного, організованого і активного місцевого врядування; 6) цінним постає місцевий досвід колективної і комунікативної дії, що стає основним ресурсом для ефективного розвитку нової об'єднаної територіальної громади, регіону і держави.

За результатами дослідження окреслилися проблеми для таких досліджень: ефективність перерозподілу повноважень між центром і регіонами, відслідковування нових механізмів державного управління комунальними об'єктами на території, співпраці по горизонталі громадами для вирішення спільних проблем.

Список використаних джерел:

1. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування* : науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Habermas J. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Massachusetts : MIT Press. 1996. 631p. URL: <file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/JrgenHabermasBetweenFactsandNorms.pdf>.
3. Реєстр громадських організацій Дніпропетровської області. *Головне управління юстиції в Дніпропетровській області* – сайт. URL: http://obljust.gov.ua/index.php?page_name=253.html.

4. Кожина А.В. Перспективи розвитку механізмів громадянської участі на місцевому рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Duur_2015_1_18.

5. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163 / пер. Б.М. Скуратова // *Логос*. 2003, № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.

6. Безена І.М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. № 2 (2019). С. 27–33. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/2.pdf.

References:

1. Borodin Ye.I., Bezena I.M. (2019) Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytutov derzhavy [Mark E. Henson on Ways of Democratization and Decentralization of Public Institutions of the State]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* : naukovyi zbirnyk. 2019. №3 (22). 290 s. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.

2. Habermas J. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy [Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy]. Cambridge, Massachusetts : MIT Press. 1996. 631 p. URL: <file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/JrgenHabermasBetweenFactsandNorms.pdf>.

3. Reiestr hromadskykh orhanizatsii Dnipropetrovskoi oblasti [Register of public organizations of Dnipropetrovsk region]. *Holovne upravlinnia yustytisii v Dnipropetrovskii oblasti* (2020) – сайт. URL: http://obljust.gov.ua/index.php?page_name=253.html.

4. Kozhina A.V. (2015) Perspektivyvy rozvytku mekhanizmiv hromadianskoi uchasti na mistsevomu rivni [Prospects for the development of civic participation mechanisms at the local level]. *Public Administration: Improvement and Development*. 2015. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=-FILA=&2_S21STR=Duur_2015_1_18.

5. Habermas J. (2005) Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. *Logos*. 2005. № 4–5 (39). P. 105–145. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.

6. Bezena I.M. (2019) Demokratyzatsiia publichnoho upravlinnia i informatsiino-mediinyi rozvytok kompetentnostei yoho posadovtsiv [Democratization of public administration and information and media development of the competences of its officials]. *State and regions. Series* : “Public Administration”. No. 2 (2019). P. 58–64. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/2.pdf.

Г. І. Колєда, аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, начальник відділу туризму КП «Агентство розвитку Дніпра» Дніпровської міської ради

ОСОБЛИВОСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ М. ДНІПРА): АРХЕТИПНИЙ ПІДХІД

У статті проаналізовано цілі сталого розвитку в контексті туризму, їх впровадження на регіональному рівні в контексті публічного управління. Визначено як позитивні чинники впливу туризму на сталий розвиток територій, так і загрози, що несуть з собою зростання кількості подорожуючих. Розглянуто адаптацію цілей сталого розвитку на певних територіях, становлення відношення місцевих жителів до туризму та його вплив на сталий розвиток із застосуванням архетипного підходу; процеси впливу архетипів на формування ефективної внутрішньої політики, економічний та соціальний розвиток, зокрема сталий розвиток туризму м. Дніпра. На основі соціологічного дослідження припущено, що формування міської (дніпровської) ідентифікації його мешканців через історичне минуле визначає особливості його етнічної, політичної та культурної ідентифікації. Розкрито основні напрями розвитку туризму згідно з Стратегією активізації туристичного потенціалу м. Дніпра 2018–2027 рр. Визначено взаємозв'язок між символами у соціальному дослідженні та напрямками розвитку туризму, що важливо для адвокації та подальшого впровадження Стратегії. Показано, що сприйняття міста його жителями впливає на їх відношення до збереження наявних культурних та екологічних ресурсів, а відношення політичної еліти до міста також визначає її поведінку та ставлення до питань збереження культурної спадщини, сприяння розвитку місцевої економіки та інше. На нашу думку, органи публічного управління на регіональному та місцевому рівнях повинні створювати умови (правові, організаційні, фінансові і так далі), за яких керівництво принципами сталості в бізнесі та громадській діяльності набагато вигідніше як економічно, так і з точки зору соціально-культурної та моральної ефективності. У статті запропоновано план заходів, за рекомендаціями ЮНВТО, для покращення роботи органів публічної влади та туристичних організацій, підвищення рівня обізнаності бізнесу щодо цілей сталого розвитку туризму на регіональному рівні в Україні.

Ключові слова: сталий розвиток туризму, регіональний рівень, місцевий рівень, міська рада, самоідентифікація містян, архетипи, архетипний підхід.

H. I. Koliada. Features of sustainable tourism development at the regional level in Ukraine (on the example of city Dnipro): archetypal approach

This article analyzes sustainable development goals in the context of tourism, their implementation at the regional level in the context of public administration. Positive factors of the influence of tourism on the sustainable development of the territories, as well as the threats that carry with them the number of travelers are identified. Adaptation of the sustainable development goals in certain territories, establishment of the local residents' attitude to tourism and its impact on sustainable development with the use of archetypal approach are considered; processes of influence of archetypes on the formation of effective domestic policy, economic and social development, in particular sustainable development of tourism in the city Dnipro. Based on a sociological survey, it is assumed that the formation of urban (Dnipro) identification of its inhabitants through the historical past determines the peculiarities of its ethnic, political and cultural identification. The basic directions of tourism development are revealed in accordance with the Strategy for activating the tourism potential of the city Dnipro in 2018–2027. The relationship between the symbols in the social research and the tourism development is identified, which is important for advocacy and further implementation of the Strategy. It is shown that the perception of the city by its inhabitants influences their attitude to the preservation of the existing cultural and environmental resources, and the attitude of the political elite to the city also determines its behaviour and attitude to the issues of preserving the cultural heritage, promoting the development of the local economy, etc. In our opinion, the public authorities at the regional and local levels should create conditions (legal, organizational, financial, etc.) that make managing the principles of business and community sustainability much more easy economically and socially cultural and morally efficient. The article proposes a plan of measures, based on the recommendations of the World Tourism Organization, to improve the work of the public authorities and tourist organizations, and increase the level of business awareness about the goals of the sustainable tourism development at the regional level in Ukraine.

Key words: sustainable tourism development, regional level, local level, city council, self-identification of the locals, archetypes, archetypal approach.

Постановка проблеми. Сталий розвиток є невіддільним складником організації будь-яких систем або процесів, особливо в галузі публічного управління. Але водночас, чим більше часу проходить з моменту визначення поняття «сталий розвиток», тим більше з'являється нових проблем. Як зазначає О. Бобровська, це передусім

стосується питань забезпечення збалансованості та стійкості процесів розвитку. Вона також наголошує на важливості та терміновості вирішення цих завдань для України [1, с. 2].

Як один з найдинамічніше зростаючих секторів економіки у світі туризм все більше розглядається як сфера зі значним вкладом у створення робочих місць та економічне зростання, захисту навколишнього середовища, збереження культурного надбання та зниження рівня бідності. За умов високого рівня менеджменту та планування туристичний сектор може допомогти в збереженні природного та культурного надбання, від якого він залежить, активізувати локальні громади, генерувати торговельні можливості та сприяти миру, толерантності та налагодженню міжкультурних зв'язків [2]. З іншого боку, щороку зростає кількість людей, які подорожують за кордон і в середині своїх країн, що, окрім економічної ефективності, призводить до зростаючих викликів, включаючи ті, що належать до викидів парникового газу, економічних відтоків, менеджменту ресурсів або впливу на місцеві громади і культурні надбання. Отже, для збалансування надзвичайно важливих позитивних факторів і таких же сильних за рівнем впливу негативних потрібно постійно працювати над питанням розвитку сильного партнерства і розробки злагодженого та ефективного плану дій [2]. Враховуючи це, ми звернемось до архетипного підходу для аналізу колективного несвідомого м. Дніпра для розуміння його впливу на ментальність сучасного покоління або навіть на несвідоме, що своєю чергою впливає на сталість процесів розвитку туризму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розвиток туризму в Україні у контексті Стратегії сталого розвитку знайшов відображення в дослідженнях В.К. Бабарицької [3], Т.І. Ткаченко [4], І.В. Смаль [5] та інших. Останнім часом в українському суспільстві розглядаються усі можливі варіанти реалізації Стратегії сталого розвитку туризму, зокрема, розкрито стратегічні орієнтири сталого розвитку суб'єктів господарювання у сфері туризму [6]. Висвітленню питань, пов'язаних із застосуванням архетипного підходу до функціонування окремих сфер діяльності, присвячені праці Е. Афоніна [7], А. Мартинова [8], О. Сушій [9] та інших вчених. Разом з тим особливості сталого розвитку туризму на регіональному та місцевому рівні в Україні з позицій архетипного підходу в науковій літературі досліджені недостатньо.

З огляду на це **мета статті** полягає у розкритті особливостей сталого розвитку туризму на регіональному та місцевому рівні в Україні та осмисленні взаємовпливу архетипів на історичну пам'ять, їх взаємозв'язок з формуванням ідентичностей сучасних етнічних груп Дніпра та розвитком туризму.

Виклад основного матеріалу. В Україні питання сталого розвитку туризму вкрай важливі та актуальні, особливо в умовах розвитку процесів децентралізації влади, коли повноваження та бюджети переходять на місця і дуже важливим є збереження стратегічних напрямів та розбудова нових територіальних громад згідно з Цілями Сталого Розвитку (далі за тестом – ЦСР). З іншого боку, міста все більш розростаються та ідуть у напрямку створення агломерацій, і стає дуже важливим сталість цих процесів. Культурний код, менталітет, або ж світосприйняття – ці поняття змінюються як від однієї особи до іншої, так і в більш узагальненому вигляді – від території до території. Це можна розглядати на макрорівні, як то відмінність України від Бельгії чи Грузії, але, на наш погляд, доцільно звернути увагу на регіональний та місцевий рівень, як різні регіони та міста сприймають світ по-різному. Важливість цього розуміння пов'язана з необхідністю адаптації європейських стандартів сталого розвитку туризму до певної території.

Зазначимо, що важливе значення для сталості розвитку туризму має прийнята під час засідання 70-ї Генеральної Асамблеї ООН 154 головами державних урядів смілива та амбітна Програма Сталого Розвитку 2030 [10]. Уряд України 15 вересня 2017 року представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», в якій визначено базові показники для досягнення ЦСР [11].

Базуючись на цьому універсальному, інтегрованому та адаптивному баченні, ЮНВТО (UNWTO – United Nations World Tourism Organization, Всесвітня Організація з Туризму Об'єднаних Націй) концентрує зусилля та невтомну працю у своєму вкладі, підтримці та побудові можливостей для досягнення цих світових цілей. ЮНВТО працює з урядами, публічними та приватними партнерами, банками розвитку, міжнародними та регіональними фінансовими інституціями, агенціями ООН та міжнародними організаціями, щоб допомогти досягти ЦСР. Вклад туризму може бути як прямим, так і непрямым. Особлива увага питанням сталого розвитку туризму відведена в Цілях 8, 12 та 14, які належать до інклюзивного та сталого розвитку економіки, сталого споживання й виробництва та сталого використання океанських та морських ресурсів [2].

На наш погляд, роль туризму у досягненні 17 ЦСР може бути значно підсилена, якщо сталий розвиток стане відповідальністю кожного та буде впроваджуватись у стратегії регіонального й місцевого розвитку та закладений в основу прийняття бізнес-рішень всередині туристичного сектору.

ЮНВТО і Програма Розвитку ООН покликані надихати на лідерство та сприяти колабораціям серед стейкхолдерів, щоб підвищити внесок туризму в ЦСР та цілі Програми 2030 [2]. Так, Генеральна Асамблея Об'єднаних Націй визначала 2017 рік роком Сталого туризму для Розвитку у світі. Україна приєдналася до цієї ініціативи. Його ініціював Департамент туризму та курортів України Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Це призвело до посилення уваги до заданої теми та розвитку бази знань, проведення цілого ряду заходів за участю іноземних експертів. У рамках Національної доповіді були розроблені відповідні регіональні документи.

На Дніпропетровщині була представлена Регіональна доповідь «Цілі сталого розвитку: Дніпро – 2030» [12]. Автори доповіді зазначають, що згідно з розподілом областей України за індексом сталого розвитку Дніпропетровська область опинилася у групі з низьким його рівнем (поряд із Донецькою та Запорізькою областями). Інтегральний показник екологічної небезпеки та соціальної напруженості є одним із найвищих серед усіх областей України. Дніпропетровська область характеризується більш високим рівнем економічного розвитку, однак не має достатньої спрямованості на забезпечення соціальної та екологічної безпеки, загалом відсутня збалансованість економічного, соціального та екологічного розвитку. Швидким вирішенням зазначених вище питань є формування точок зростання. Під точкою економічного зростання розуміється економічний суб'єкт, галузь або вид діяльності, здатні в результаті активізації забезпечувати диверсифікацію і раціоналізацію структури економіки регіону, стимулювати появу і розвиток її нових елементів, сприяти підвищенню якості життя населення [12, с. 170]. На нашу думку, туризм є однією з таких точок зростання та за короткий період може призвести до значних економічних зрушень у регіоні.

Враховуючи вищенаведені дані та базуючись на рекомендаціях ЮНВТО, можна зазначити, що задля сталого розвитку туризму на регіональному та місцевому рівні органи публічної влади повинні сприяти обізнаності щодо цілей сталого розвитку громадян та бізнесу, знайомити з інструментами покращення їх внутрішніх середовищ, а також показувати вигоду, яка йде слідом за впровадженням бізнес процесів, пов'язаних зі сталістю. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні створювати умови (правові, організаційні, фінансові і так далі), за яких використання сталих методів праці набагато вигідніше як економічно, так і з точки зору соціально-культурної та моральної ефективності.

І хоча багато хто з нас вважає ЦСР загальнолюдськими та зрозумілими, однак це не сприймається так, далеко від центрів міст, де проблеми виживання більш актуальні, ніж турбота про екологію або рівність людей. Архетипічний підхід дає нову площину для аналізу цих процесів та поглядів на них.

Швейцарський психолог Карл Густав Юнг (1875–1961) оновив античні терміни “arche” (початок) і “typos” (образ), які разом виявляють ідею першообразу. Архетип у юнгівському розумінні – це вроджені психічні структури, які перебувають в основі колективного несвідомого та проявляють себе у снах, міфах, легендах і казках. Архетип – це колективна пам'ять людства, закладена в кожній особистості апіорі [8, с. 14]. Архетипи впливають на всі конструкції соціальності. Це і повсякденна сфера життя, звички, традиції й норми соціального контролю. Це і соціальна організація, актуальні соціальні інститути, політична організація суспільства. Це і уявлення суспільства про себе та навколишній світ. Це і мотиваційні, інтеракційні процеси та соціальне структурування [8, с. 15].

Такий підхід допомагає зрозуміти сутність соціальних процесів на регіональному та місцевому рівні в Україні та адаптувати глобальні та європейські цінності, які закладено ЦСР, до їх світосприйняття. Також він може дати інструменти щодо аналізу і зворотного зв'язку по роботі з імплементації глобальних цілей.

Розуміння кожного архетипу залежить від складної ієрархії культурних кодів як системи символів для зберігання, опрацювання й передавання інформації про певну культуру, дії людей, соціальних груп і соціальних інститутів, норми й цінності. Наші пращури не лише спільно добували їжу та їли, але і формували спільні колективні уявлення [8, с. 16].

Розуміння архетипових потягів нації може стати підґрунтям внутрішньої політики, вдалого економічного та соціального розвитку, в тому числі і туризму. Україна – велика країна, яка увібрала в себе декілька культурних кодів, що відрізняються з заходу на схід та з півночі на південь. Розглянемо регіональний та місцевий рівень формування колективного несвідомого на прикладі м. Дніпра.

Стратегія сталого розвитку туризму спирається в першу чергу на місцеве населення, на взаємодію влади, бізнесу та громади, як в частині відповідності бізнесу до ЦСР, так і в частині впливу туризму на місцеве населення. Як показали опитування, тільки 29 % дніпрян усвідомлюють туристичну привабливість міста, отже, у 71 % немає сприйняття свого міста, як туристичного [13, с. 196–202]. Розберемо історичні та соціокультурні фактори, що вплинули на формування такого світосприйняття.

Як зазначають В.В. Кривошеїн, О.Ю. Висоцький, В.В. Ніколенко та інші в монографії «Особистість і соціальні інститути в урбанізованому суспільстві: місто Дніпро» [13], історична пам'ять є одним із чинників формування ідентичностей основних етнічних груп Дніпра. Історичне минуле міста визначає особливості етнічної, політичної та міської (дніпровської) ідентифікації мешканців міста, поєднуючи та структуруючи ці ідентифікації.

З дня свого заснування Дніпро (тоді ще – Катеринослав) складався з трьох основних громад – української, російської та єврейської. Так, за віросповіданням більшість мешканців міста була православною, далі йшли іудеї, римо-католики, лютерани, мусульмани. Сьогодні етнічний розподіл мешканців Дніпра дещо інший, але він певним чином впливає на ідентичності мешканців міста. У нинішньому Дніпрі українці за офіційними даними істотно переважають над іншими національностями. За переписом 2001 р. українці в місті склали – 72,55 %, тоді як росіяни – 23,51 %, а євреї – 0,98 %. Що стосується віросповідання, то сьогодні більшість віруючих у Дніпрі також належить до православ'я. На другому місці за чисельністю віруючих у сучасному Дніпрі є іудеї, яких нараховується більше 6 тисяч. З середини XVII ст. у поселеннях, на місці яких зараз знаходиться Дніпро, закладалися

основи мультикультуралізму, терпимості до представників інших релігій та національностей. Одночасно можна стверджувати, що такої терпимості не було між агентами української козацької та російської імперської урбаністичних традицій. Замість терпимості між ними, швидше, було протистояння. На це своєю чергою вплинуло те, що заснування Катеринослава-Дніпра не відбувалося на порожньому місці, а було підготовлено колонізацією Дикого Поля українським козацтвом. Колишні козацькі поселення стали невіддільною частиною міста, дали поштовх до його ідентифікації в свідомості українців як міста козацької слави [13, с. 114; 118–124].

Отже, найбільш вагомими етнічними громадами Дніпра є українська, єврейська та російська. Етнічна ідентичність справляє значний вплив на політичну поведінку дніпровців, відіграє певну роль у прийнятті політичних рішень. Найбільш рельєфно в політичному житті міста виявила себе українська політична ідентичність, але її свідомих носіїв серед дніпровців нараховується, за оцінками дослідників, не більше 8 %. Значна частина дніпровців (65,3 %) є носіями радянської або пострадянської політичної ідентичності з властивою для неї орієнтацією на патерналістські відносини та схилянням перед номенклатурними працівниками. Найбільш ефективно, особливо останнім часом, серед етнічних груп міста діяли представники дніпровської єврейської громади. Свій вплив на політику в Україні вони здійснюють в основному побічно, через фінансування політичних кампаній різних політичних сил. Єврейська політична ідентичність Дніпра виявляє себе у демонстрації лояльності до правлячих сил з одночасним наданням неопублікованої підтримки опозиційним. Українська політична ідентичність виявляє себе в актуалізації козацького минулого міста, в позиціонуванні Дніпра як одного із ключових міст в українській історії. Російська політична ідентичність, хоча і має глибокі корені в минулому міста, не має помітного вираження в політичному житті Дніпра [13, с. 117].

Поведінку дніпровців, що мали політичні амбіції, визначала ідея, що Дніпро завжди мав особливу, одну із провідних ролей у політиці держави, до якої належав. Так, ще у жовтні 1786 р. головний ініціатор заснування міста Г.О. Потьомкін у своєму «Начертании города Екатеринослава» визначив його як третю, південну столицю Російської імперії, центр управління колонізаційними процесами на Півдні Росії. З брежнєвської доби Дніпро стає кузнею вищих керівних кадрів для СРСР. Тоді ж стає популярним жартівне висловлювання, що деяким чином вказує на особливу роль міста та виступає символом існування деякої месіанської ідеології тогочасного Дніпропетровська: «Історія Росії поділяється на три періоди: допетровський, післяпетровський та дніпропетровський». У цей же період за Дніпром закріплюється неформальне звання столиці космічного ракетобудування завдяки Південному машинобудівному заводу та його ролі у зміцненні воєнної могутності СРСР. У першій половині 1990-х рр. популярною серед керівників Дніпропетровська був такий вислів: «Дніпропетровськ – не перше місто в Україні, але й не друге». Виникнення та спроби реалізації ідеї зробити Дніпро діловою столицею України пов'язують з часом губернаторства Ю.І. Сханурова. Все це свідчить про те, що з самого свого заснування та до сьогодення Дніпро зайняв символічну нішу міста, що виборює першість у офіційних державних столицях, тим самим мимоволі прищеплював своїм суспільно та політично активним жителям мислення державних масштабів, впевненість, що проблеми держави здатні та гідні вирішувати дніпровці. Крім того, важливою рисою дніпровської політичної ідентичності, яка дозволила багатьом її носіям зайняти високі владні позиції, став високий ступінь етнічної, релігійної, культурної терпимості, ідеологічний релятивізм, готовність на угоду державним чи політико-владним інтересам до національно-культурної та ідеологічної мімікрії. Етнічна, релігійна, культурна терпимість та ідеологічний релятивізм є важливими основами дніпропетровської політичної ідентичності [13, с. 127–131].

Слід зазначити, що змістовне розуміння поняття «рідне місто» лежить в основі сприйняття образу міста та формування міської ідентифікації особистості. Так, згідно з отриманими результатами дослідження, 80 % опитаних мешканців м. Дніпро вважають його рідним містом [13, с. 196–202].

Також було з'ясовано, що ж виступає причиною гордості за своє місто, та навпаки, що зменшує це відчуття у дніпровців. Виявилось, що 29 % мешканців пишаються тим, що Дніпро – місто привабливе для інвесторів, 29 % вважають його привабливим для туристів та гостей, 27 % вбачають у ньому широкий простір для самореалізації, 26 % пишаються тим, що місто береже культуру та традиції регіону / країни, 25 % – побутовими умовами для життя. Якщо порівняти ці показники з іншими містами, то виявляється, що лише привабливість для інвесторів та можливість самореалізації є найвищими показниками серед усіх міст України. Всі інші причини для гордості дніпровців мають значно вищі показники серед інших міст України. Так, привабливість для туристів та гостей у Чернівцях сягає 61 %, у Львові – 58 %, Ужгороді – 56 %, Вінниці – 52 %. Рівень збереження культури та традицій регіону / країни такий: Львів – 59 %, Луцьк – 57 %, Івано-Франківськ – 53 %. Тобто Дніпро виділяється серед усіх міст не його культурний спадок, а саме можливість економічного розвитку, хоча саму ефективність економіки мешканці оцінили на рівні 16 %, тоді як, наприклад, у Запоріжжі – 26 % [13, с. 196–202].

Ми приділили дуже багато уваги вищенаведеним даним дослідження В.В. Кривошеїна, О.Ю. Висоцького, В.В. Ніколенко та інших [13], тому що такий глибокий аналіз показує логіку дніпровців, їх світосприйняття, те, на які образи спирається їх колективне несвідоме. І хоча Стратегія активізації туристичного потенціалу 2018–2027 рр. була написана раніше за вищезазначену монографію, вона спирається на ті ж базові образи. Як і бренд міста, що цікаво. Цими образами є місто Дніпро як: річка Дніпро, космічна столиця, кузня кадрів, амбітне впливове, бізнес-центр,

місто інновацій та технологій, індустріальне місто, батьківщина козаччини та форпост державності. Всі ці образи лягли в основу п'яти основних напрямів розвитку туризму в місті, а саме: Дніпро на Дніпрі, Міський туризм (у який включено мультикультурні маршрути), Бізнес-туризм, Індустріальний туризм, Інноваційно-космічний туризм [14].

Щодо перепон, які, на думку автора, є наслідком такого світосприйняття, то це перевага «Я» над «Ми», протиставлення себе світу. І коли при наявному реальному ворогу ззовні (як то, наприклад, агресія сусідньої держави) це об'єднує народ та виставляє найкращі якості, що призводить до звання «Форпосту нації», то без зовнішнього ворога – спричиняє відокремленість, складність в об'єднанні зусиль та формуванні синергії. Також сприйняття рідного міста як «не туристичного», призводить до зменшення «агентів сприяння» серед місцевого населення. А оскільки у світовій практиці 14% всіх світових подорожей складають «відвідування родичів та друзів» [15], то ми можемо стверджувати, що в рамках країни це ще більший відсоток від загальної кількості туристів. В такому разі ставлення місцевих жителів до свого міста, їх знання про нього та здатність передати цю любов туристам та гостям міста стає досить вагомим. Якщо повернутись до питання сталого розвитку туризму, то любов до свого міста, його сприйняття впливає на відношення жителів міста до збереження культурних та екологічних ресурсів. Відношення політичної еліти до міста визначає її поведінку та ставлення до питань збереження культурної спадщини, сприяння розвитку місцевої економіки тощо. І хоча це не класичні аспекти, що розглядаються під час формування Програм та Стратегій розвитку туризму, на думку автора, вони не стають від цього менш важливими саме в процесі виконання постулатів з вищепроведених документів (Програм та Стратегій).

У роботі О.В. Сушій архетип розглядається як інформація, яка має соціально-управлінську цінність. Автори пропонують альтернативний (до сталого класичного юнгіанського) погляд на природу ідентичності з огляду на динамічну природу архетипу. Тобто вони доводять, що архетип може змінюватись. Підставою їх аналізу є розробки, здійснені українською школою архетипіки [9, с. 234–235].

Автор погоджується з позицією, що архетипи можуть бути змінені. Зважаючи на процеси зміни парадигм розвитку суспільства, у тому числі і міста Дніпра, на думку автора, можна спрогнозувати можливість зміни архетипу колективного несвідомого від радянської парадигми, до української, національної. Так, вона може і повинна будуватись на загальнолюдських цінностях, що покладені в основу кращих європейських практик, таких як Цілі сталого розвитку, але є унікальною, автентичною, властивою даній території. А туризм, у даному контексті, є інструментом «ігрового» підходу до вищезазначених процесів, донесення таких понять, як любов до міста та краю через подорожі, пізнання та відпочинок.

За результатами проведеного дослідження, на наш погляд, доцільно запропонувати впровадити наступні заходи, спрямовані на сталий розвиток туризму на регіональному та місцевому рівні в Україні представниками місцевого та регіонального управління:

- просувати сталий розвиток через підтримку локальної економіки і локальних продуктів, через підтримку локального виробника, найм працівників та підприємців, особливо тих, що належать до вразливих груп населення (ЦСР 1, 3, 5, 8);
- розробити план тренінгів та лекцій для підприємств, задіяних у сфері туризму, на тему сталості, включаючи такі теми, як: права людини, гендерна рівність, освіта з навколишнього середовища, повага місцевої культури, відповідальне споживання тощо, націлені на всіх учасників процесу (співробітники, підприємці, туристи, різні департаменти та рівень менеджменту підприємств) (ЦСР 4, 8, 12);
- просувати обізнаність серед туристів та відвідувачів щодо сталості та позиціонувати її як головний показник вибору туристичної дестинації, продуктів та сервісів, а також пояснювати важливість їх відповідальної поведінки в дестинації (ЦСР 3, 12, 13, 14, 15);
- заохочувати найм та практики молоді з місцевих для забезпечення новому поколінню рівних можливостей (ЦСР 1, 4, 8, 10);
- заохочувати (можливо через надання пільг, співфінансування) стале використання водних ресурсів у діяльності компанії, встановлення енергозберігаючих систем (ЦСР 6, 14, 15, 7, 13);
- інтегрувати людей з обмеженими можливостями в дестинацію через прибирання фізичних бар'єрів та зміну ставлення до питання (ЦСР 3, 5, 9, 11);
- інвестувати в інфраструктуру, технології і транспортні системи, що будуть доступні фінансово та фізично для всіх, від чого виграють всі, як туристи, так і місцеві жителі (ЦСР 8, 9, 11);
- підтримувати та втілювати спільні, міжгалузеві проекти, що фокусуються на розвитку локальної економіки, що своєю чергою робить можливим підвищення умов життя більшим можливостям для якомога більшої кількості людей (ЦСР 1, 2, 3, 4, 8, 10);
- створювати публічно-приватні партнерства з громадянами, університетами, бізнесом та іншими компаніями в туристичній сфері або інших, для реалізації проектів, спрямованих на вклад у місцевий розвиток та сталий туризм (ЦСР 17), тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Цілі сталого розвитку, що визначені на 70-ій Генеральній Асамблеї ООН та вкладені в документ, стали основою для формування стратегічних документів, політик,

донорських програм та роботи багатьох світових, європейських підприємств, включаючи туристичні. В Україні цілі враховуються, але потребують більш практичного підходу до впровадження, а також сприяння широкої обізнаності серед представників туристичного бізнесу. Автором надані тільки частина рекомендацій щодо дій, які можуть призвести до підвищення рівня сталості на регіональному рівні у сфері туризму.

На прикладі міста Дніпра було проаналізовано через архетипний підхід вплив підсвідомого, закладених через покоління парадигм на формування світосприйняття цілого міста. Доведено, що козацьке минуле, імперські амбіції доби Катеринослава, славетне звання космічної столиці за радянських часів, а також «Бізнес-центру» за часів незалежної України сформували особливу культуру, а етнічна, релігійна, культурна терпимість та ідеологічний релятивізм є важливими основами дніпровської політичної ідентичності. Зазначено, що 68% мешканців відчувають гордість за м. Дніпро, але тільки 29% вважають його «туристичним», що є негативним фактором впливу на сталий розвиток туризму в місті. Показано, що такий підхід допомагає зрозуміти сутність соціальних процесів на регіональному рівні в Україні та дає нові можливості для адаптації глобальних та європейських цінностей, які закладені в цілях сталого розвитку.

Подальші дослідження полягають у необхідності аналізувати сучасний світ і процеси, що в ньому відбуваються, використовуючи міждисциплінарний погляд та різні підходи, зокрема такі, як архетипна методологія. І хоча багато праць опубліковано зі сталого розвитку туризму, ця тема до кінця не розкрита та потребує більш глибокого розуміння та наукових вивчень.

Список використаних джерел:

1. Бобровська О.Ю. Сталий розвиток регіонів України : проблеми і шляхи їх розв'язання. Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/15.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/15.pdf).
2. Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030, Highlights. UNWTO, Madrid. December 2017. URL: <http://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419340>. – ISBN: 978-92-844-1933-3.
3. Бабарицька В.К. Туристична діяльність кінця XX – початку XXI ст. і концепція сталого розвитку. Україна: географічні проблеми сталого розвитку: Зб. наук. праць. Київ : Обрії, 2004. Т. 3. С. 103–104.
4. Ткаченко Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу. Київ : КНТЕУ, 2009. 463 с.
5. Смаль В.В., Смаль І.В. Туризм і сталий розвиток. *Вісник ЛНУ. Серія Географічна*. 2005. Вип. 32. С. 163–173.
6. Іванух Р., Жученко В. Стратегічні проблеми розвитку рекреаційно-туристичного комплексу України. *Економіка України*. 1998. № 1. С. 65–70.
7. Афонін Е.А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління. *Концептуальні засади взаємодії політики й управління*. Київ, 2010. С. 265–289.
8. Афонін Е. Теоретичні та методологічні аспекти розвитку української школи архетипіки. *Публічне управління: теорія та практика*. 2015. № 5. С. 13–18.
9. Сушій О.В. Психосоціальна культура державного управління. Київ, 2012. 344 с.
10. Transforming our world: The 2030 agenda for Sustainable development : 17–th Session of General Assembly. A/RES/70/1. United Nations. 25 September 2015. URL: <http://sustainabledevelopment.un.org/A/RES/70/1>.
11. Цілі сталого розвитку: Україна : національна доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. 174 с. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.
12. Цілі сталого розвитку: Дніпро – 2030. Регіональна доповідь. URL: www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/Региональна%20доповідь%20Дніпро.pdf.
13. Особистість і соціальні інститути в урбанізованому суспільстві: місто Дніпро : монографія: в 2 томах / В.В. Кривошеїн, О.Ю. Висоцький, В.В. Ніколенко та ін. ; за заг. ред. професора В. В. Кривошеїна. Том 1. Дніпро. 2018. 289 с.
14. Стратегія активізації туристичного потенціалу м. Дніпра на 2018–2027 роки : Рішення сесії Дніпровської міської ради №17/27 від 06.12.2017. URL: <http://dda.dp.ua/programy>.
15. IPK World travel monitor 2018 // IPK International. URL: <https://www.ipkinternational.com/en/world-travel-monitor>.

References:

1. Bobrovska O.Yu. (2016), “*Stalyi rozvytok rehioniv Ukrainy : problemy i shliakhy yikh rozv'iazannia*” [“Sustainable Development of the Regions of Ukraine: Problems and Ways to Solve Them”], journal *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka* [Public Administration: Theory and Practice], vol. 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/15.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/15.pdf) [Ukraine].
2. UNWTO (2017), *Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030, Highlights*. Press UNWTO, Madrid. URL: <http://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284419340> [Spain].

3. Babarytska V.K. (2004), “*Turystychna diialnist kintsia XX – pochatku XXI st. i kontseptsiia staloho rozvytku*” [“Tourist activity of the late XX – early XXI centuries and the concept of sustainable development”], journal *Ukraina: heohrafichni problemy staloho rozvytku* [Ukraine: geographical problems of sustainable development], Vol. 3, pp. 103-104 [Ukraine].
4. Tkachenko T.I. (2009), *Stalyi rozvytok turyzmu: teoriia, metodolohiia, realii biznesu* [Sustainable development of tourism: theory, methodology, business realities]. Press KNTEU, Kyiv, 463 p. [Ukraine].
5. Smal V.V., Smal I.V. (2005), “*Turyzm i stalyi rozvytok*” [“Tourism and sustainable development”], journal *Visnyk LNU. Seriia Heohrafichna* [Bulletin of LNU. Geographic Series], vol. 32, pp. 163–173 [Ukraine].
6. Ivanukh R., Zhuchenko V. (1998), “*Stratehichni problemy rozvytku rekreatsiino–turystychnoho kompleksu Ukrainy*” [“Strategic problems of development of recreational and tourist complex of Ukraine”], journal *Ekonomika Ukrainy* [Economy of Ukraine], Vol. 1, pp. 65–70 [Ukraine].
7. Afonin E.A. (2010), “*Liudska identychnist ta osoblyvosti yii vplyvu na polityku y derzhavne upravlinnia*” [“Human Identity and Features of its Impact on Politics and Public Administration”], Scientific development. *Kontseptualni zasady vzaiemodii polityky y upravlinnia* [Conceptual Principles of Policy-Management Interaction]. Press Kyiv. P. 265–289 [Ukraine].
8. Afonin E., Martynov A. (2015), “*Teoretychni ta metodolohichni aspekty rozvytku ukrainskoi shkoly arkhetypyky*” [“Theoretical and methodological aspects of the development of the Ukrainian school of archetype”], journal *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice], Vol. 5, pp. 13–18 [Ukraine].
9. Sushii O.V. (2012), *Psykhosotsialna kultura derzhavnoho upravlinnia* [Psychosocial culture of public administration]. Press Kyiv, 344 p. [Ukraine].
10. United Nations (2015), *Transforming our world: The 2030 agenda for Sustainable development: 17-th Session of General Assembly. A/RES/70/1*. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
11. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy (2017), *Tsili staloho rozvytku: Ukraina : natsionalna dopovid* [Sustainable Development Goals: Ukraine]. National Report, Press Sustainable Development, 174 p. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf [Ukraine].
12. UNDP (2018), *Tsili staloho rozvytku: Dnipro – 2030. Rehionalna dopovid* [Sustainable Development Goals: Dnipro – 2030. Regional Report]. URL: <https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreportsРегиональна%20доповідь%20Дніпро.pdf> [Ukraine].
13. Kryvoshein V.V., Vysotskyi O. Yu., Nikolenko V.V. et al (2018), *Osobystist i sotsialni instytuty v urbanizovanomu suspilstvi: misto Dnipro*. [Personality and social institutions in urban society: city of Dnipro]. Vol. 1. Monograph, Press Dnipro, 289 p. [Ukraine].
14. Rishennia sesii Dniprovskoi miskoi rady (2017), *Stratehiia aktyvizatsii turystychnoho potentsialu m. Dnipra na 2018–2027 roky* [Decision of the session of the Dnieper city council “Strategy for activating the tourism potential of the city of Dnipro for 2018-2027”], dated 06.12.2017, №17/27. URL: <http://dda.dp.ua/programy> [Ukraine].
15. IPK International (2018), *IPK World travel monitor 2018*, official site. URL: <https://www.ipkinternational.com/en/world-travel-monitor>.

М. І. Сьомич, доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління
та адміністрування
Полтавської державної аграрної академії

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ

У статті розглянуто особливості місцевого самоврядування у сфері планування розвитку зеленого туризму. Зазначено, що Миргородський субрегіон Полтавської області має достатній ресурсний потенціал для розвитку туризму, як загалом, так і сільського зеленого зокрема. Проаналізовано, що туристична діяльність планується на основі Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року, Стратегії розвитку туризму та курортів у Полтавській області на 2019–2029 роки та Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р.

Зазначено, що формування агротуристичного кластеру «Миргород» передбачатиме партнерство з органами виконавчої влади, місцевими територіальними громадами, громадськими організаціями, бізнесом у сфері розвитку зеленого туризму. Координуючим органом буде спеціалізоване агентство розвитку зеленого туризму в Миргородському субрегіоні.

Для розвитку туризму необхідне формування міжсекторних і міжгалузевих партнерств. Зважаючи на тренди та потреби українського села, вкрай актуально продовжувати роботу у напрямку ініціації та розвитку агрорекреаційних, агро-екологічних та агротуристичних кластерів, які об'єднують в ефективну систему туристичні об'єкти, громаду, фермерів, підприємців та аграрні заклади вищої освіти України. Передбачається залучення представників громадських об'єднань, бізнесу, засобів масової інформації, науковців та інших зацікавлених осіб до складу кластеру, дорадчо-консультаційних органів, робочих груп. Регламент роботи – проведення не рідше 1 разу на місяць оперативних робочих нарад, на яких розглядатиметься поточний стан виконання Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р.

Визначено, що специфічними стратегічними результатами безпосередньо у сфері туризму, на досягнення яких відповідно до Концепції розвитку туризму спрямовуватимуться зусилля влади, бізнесу і громади області під час розроблення та реалізації Стратегії мають бути: закріплення Миргородського субрегіону в трійці найбільш відвідуваних туристами регіонів Полтавської області та формування стабільного в'їзного потоку туристів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, програма, зелений туризм, кластер, громада, стратегія.

M. I. Semich. Peculiarities of local self-government in the plan of green tourism development plan

The features of local self-government in the field of green tourism development planning are considered in the article. It is noted that the Myrghorod subregion of Poltava region has sufficient resource potential for tourism development, both in general and rural green in particular. It is analyzed that tourist activity is planned on the basis of the Strategy of development of tourism and resorts of Ukraine for the period up to 2026, the Strategy of development of tourism and resorts in the Poltava region for 2019–2029 and the Strategy of sustainable development of the Myrghorod subregion until 2028. It is noted that the most green tourism is developed in the following villages of Myrghorod district: Veliky Sorochintsy, Kibintsy, Dibrivka and Dovgalivka.

It is stated that the formation of agritourism cluster “Myrghorod” will involve partnership with the executive authorities, local territorial communities, public organizations, businesses in the field of green tourism development. The coordinating body will be a specialized agency for the development of green tourism in the Myrghorod subregion.

The development of tourism requires the formation of cross-sectoral and cross-sectoral partnerships. Taking into account the trends and needs of the Ukrainian village, it is extremely important to continue to work on the initiation and development of agro-recreational, agro-ecological and agro-tourism clusters that unite into an efficient system of tourist facilities, communities, farmers, entrepreneurs and agricultural institutions of higher education of Ukraine. Representatives of public associations, business, media, scientists and other stakeholders are expected to be involved in the cluster, advisory bodies, working groups. Regulations of work – holding at least once a month of operational workshops, which will consider the current state of implementation of the Strategy of sustainable development of the Myrghorod subregion until 2028.

It is determined that the specific strategic results directly in the sphere of tourism, to which the efforts of the authorities, business and community of the region in the development and implementation of the Strategy will be directed in accordance with the Concept of tourism development, should be: consolidation of the Myrghorod subregion in the three most visited tourist regions of Poltava region and inbound tourist flow.

Key words: local government, program, green tourism, cluster, community, strategy.

Постановка проблеми. Загалом Миргородський субрегіон має достатній ресурсний потенціал для розвитку туризму, як загалом, так і сільського зеленого зокрема. Це пов'язано з наявністю значних сільськогосподарських екологічно чистих територій, високим етнічним та природним різноманіттям країни, збереженістю традиційної

культури етносів, багатим історико-культурним потенціалом, вираженим бажанням українців звернутися до своїх національних коренів. Але громада регіону не застосовує весь ресурсний потенціал для розвитку зеленого туризму Миргородського району.

Специфічними стратегічними результатами безпосередньо у сфері туризму, на досягнення яких відповідно до Концепції розвитку туризму спрямовуються зусилля влади, бізнесу і громади області під час розроблення та реалізації Стратегії мають бути: закріплення Миргородського субрегіону в трійці найбільш відвідуваних туристами регіонів Полтавської області та формування стабільного в'їзного потоку туристів до субрегіону.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні наукові підходи до процесу місцевого самоврядування у сфері туризму висвітлені в роботах В. Васильєва, П. Горішевського, В. Гловацької, Т. Зінчук, С. Ілляшенко, Н. Кудли, Т. Лужанської, І. Маркіної, М. Рутинського, Л. Шульгіної, Б. Хиггинса, Р. Лобо, К. Зіффера, А. Світличної та інших. Але особливості планування розвитку зеленого туризму на теренах сільських територій України у сфері місцевого самоврядування висвітлені недостатньо.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз особливостей місцевого самоврядування у сфері планування розвитку зеленого туризму Миргородського субрегіону Полтавської області.

Виклад основного матеріалу. У Полтавській області налічується 74 садиби сільського зеленого туризму. Миргородський район є одним з найбільших туристично розвинутих територій Полтавської області та характеризується досить потужним економічним та соціальним потенціалом. Проведемо оцінку ефективності управління діяльністю 15 суб'єктів сільського зеленого туризму Миргородського району в табл. 1.

Таблиця 1

Оцінка ефективності управління діяльністю суб'єктів сільського зеленого туризму Миргородського району, 2015–2019 рр.

Показник	Роки					2019 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
Дохід від туристичних послуг в розрахунку на 1 зелену садибу, грн	47722,1	43882,4	73363,4	73305,9	75375,9	157,9
Кількість розміщених осіб в середньому за добу, осіб	2	2	3	2	5	в 2,5 р. б.
Собівартість 1-го дня перебування з харчуванням, грн	140,2	155,2	165,5	175,5	200,0	142,7
Середня тривалість перебування, днів	4	5	7	7	10	в 2,5 р. б.
Розмір чистого прибутку в розрахунку на 1 зелену садибу, грн	26512,3	25813,2	38612,3	45816,2	50250,6	189,5
Рівень рентабельності діяльності, %	125,0	143,0	111,0	167,0	200,0	160,0

Джерело: побудовано автором за даними [3]

Найбільше зелений туризм розвинутий у таких селах: В. Сорочинці, Кибинці, Дібрівка та Довгалівка. Дохід від надавання туристичних послуг на одну садибу у 2019 р. зріс до 75 375,9 грн, що на 57,9% більше ніж у 2015 р. Кількість розміщених в середньому за добу становила 5 осіб. Розмір чистого прибутку в розрахунку на 1 зелену садибу зріс до 50 250,6 грн. При цьому зберігається висока рентабельність туристичної діяльності – 200%.

Планування розвитку зеленого туризму в Миргородському районі передбачає дотримання схваленої урядом «Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року». Документ розроблено з метою створення умов для забезпечення прискореного розвитку сфери туризму і курортів, перетворення її на високоефективну, інтегровану у світовий ринок галузь. Запровадження Стратегії передбачається за напрямками, серед яких: забезпечення безпеки туристів та захист їх законних прав та інтересів, імплементація законодавства Європейського союзу у сфері туризму, забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури, удосконалення системи професійної підготовки фахівців сфери туризму, формування та просування позитивного іміджу України як країни, привабливої для туризму. Реалізація акту передбачається за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, а обсяг фінансування визначатиметься щороку з урахуванням конкретних завдань і реальних можливостей [4].

Реалізується Стратегія розвитку туризму та курортів у Полтавській області на 2019–2029 роки, в якій зазначені основні планові проекти в туристичній галузі області. У галузі розвитку туризму і культури затверджені та реалізуються такі обласні програми:

– комплексна Програма розвитку культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в Полтавській області на 2018–2020 роки, затверджена рішенням другого пленарного засідання вісімнадцятої сесії Полтавської обласної ради сьомого скликання від 22.12.2017 р. № 583 [2];

– обласна Програма розвитку туризму і курортів на 2016–2020 роки, затверджена рішенням першого пленарного засідання третьої сесії Полтавської обласної ради сьомого скликання від 29.01.2016 № 32 [5].

На виконання Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року та обласної стратегії в Миргородському регіоні розробили «Стратегію сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р.». У Стратегічному напрямі зазначені перспективні шляхи розвитку лікувально-бальнеологічної та рекреаційно-туристичної сфери [7]. Перелік основних стратегій, якими в своїй діяльності керуються спеціалісти туристичної галузі Миргородського району, наведено на рис. 1.

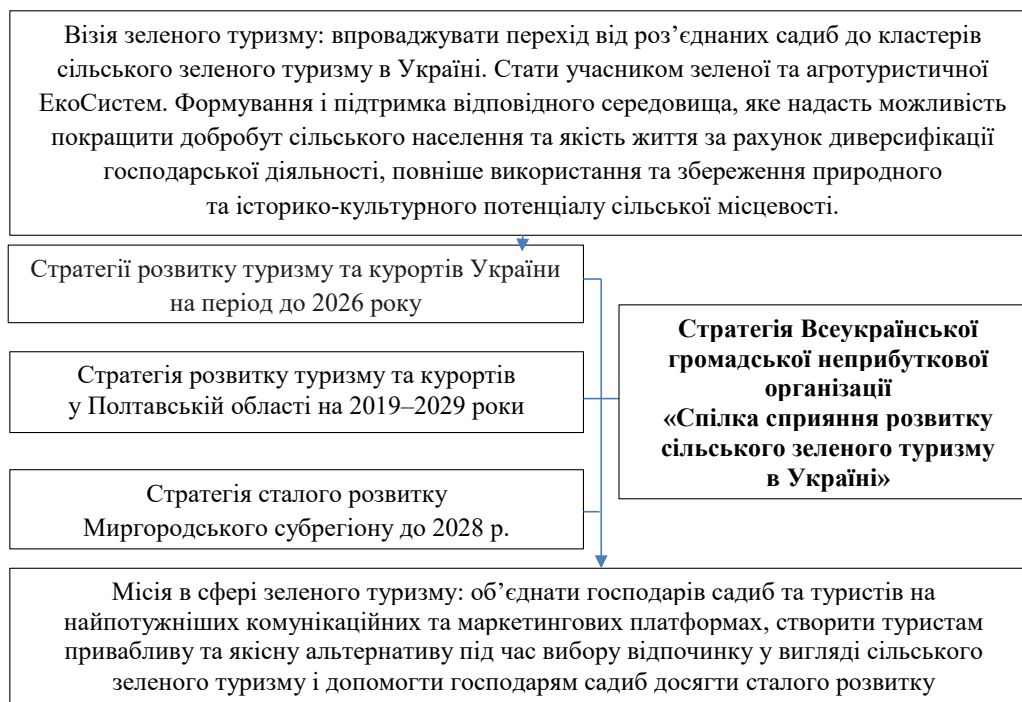


Рис. 1. Складники стратегічного розвитку Миргородського субрегіону, 2018 р.

Джерело: [6, с. 140]

Стратегічні напрями розвитку субрегіону було сформульовано на засіданні Миргородської Робочої групи зі стратегічного планування, одним з основних є розвиток лікувально-бальнеологічної та рекреаційно-туристичної сфери.

Маючи потужний рекреаційний та туристичний потенціал, за останні роки Миргородський район має негативну тенденцію зменшення внутрішніх обсягів туристичних потоків та нарощування зовнішніх. Тому пропонуємо створити агротуристичний кластер «Миргород» в Миргородському районі Полтавської області.

Для розвитку туризму необхідне формування міжсекторних і міжгалузевих партнерств. Зважаючи на тренди та потреби українського села, вкрай актуально продовжувати роботу у напрямі ініціації та розвитку агрокреаційних, агроекологічних та агротуристичних кластерів, які об'єднують в ефективну систему туристичні об'єкти, громаду, фермерів, підприємців та аграрні заклади вищої освіти України. Передбачається залучення представників громадських об'єднань, бізнесу, засобів масової інформації, науковців та інших зацікавлених осіб до складу кластеру, дорадчо-консультаційних органів, робочих груп. Регламент роботи – проведення не рідше 1 разу на місяць оперативних робочих нарад, на яких розглядатиметься поточний стан виконання Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р., конкретних стратегічних цілей, операційних завдань, окремих проєктів чи заходів [1].

До складу кластеру входить постійно діючий організаційний комітет з проведення виставково-промоційної діяльності, який забезпечуватиме моніторинг виставкових заходів, участь офіційних делегацій Миргородщини та окремих представників району у туристичних виставках, галузевих конференціях, тематичних форумах та інших промоційних заходах, які проводяться в Україні і за кордоном. Діяльність тренінгового центру агротуристичного кластеру буде спрямована на виконання одного із завдань розвитку зеленого туризму – створення умов для підвищення прибутковості туристичного бізнесу в Україні.

Заходи агротуристичного кластеру «Миргород» у 2021 р. включатимуть:

– презентацію туристичного потенціалу Миргородського району (фольклор, твори мистецтва, історичні пам'ятки, гастрономічні родзинки тощо) в новому форматі експозиції – «Ярмарок туристичних дестинацій України»;

- залучення учнівської та студентської молоді до популяризації знань про минуле і сучасність Полтавського краю: використання програм краєзнавства, заохочення до обміну студентами, студентських творчих та інших гуртків, проведення конкурсів студентських робіт («Миргородщина – край легенд», «Миргородщина туристична: варто побувати, побачити, відчути» тощо);
- запровадження регулярних промо-турів, семінарів, круглих столів, брифінгів, прес-конференцій та інших форм цілеспрямованої роботи із засобами масової інформації для залучення їх до загального процесу маркетингової підтримки туристичної галузі і формування туристично-привабливого іміджу регіону;
- створення віртуального історичного маршруту «Козацького мирового шляху»: виховання патріотизму серед мешканців субрегіону та гостей; відтворення історичної правди про козацьку добу; розвиток історико-мистецького простору.

Агротуристичний кластер «Миргород» матиме ряд плюсів для різних сфер. Для соціальної сфери – це створення нових робочих місць, збереження та відновлення історико-культурної спадщини, розвиток відпочинково-рекреаційної зони, створення мережі сервісних підприємств. Для економічної – розвиток підприємництва, залучення туристичного потоку, додатковий дохід від обслуговування туристів, зростання бюджетних надходжень, залучення інвестицій. Для екологічної – загальне покращення стану довкілля.

Завдяки побудові об'єктів агротуристичної інфраструктури (котеджі, кафе та інше) планується створення близько 50 робочих місць. Робочими місцями планують забезпечити не тільки жителів Миргородського району, а й мешканців сусідніх районів та власників агросадиб (до 100 місць). Повне впровадження проекту «Миргород» передбачається здійснити за 2–3 роки. Впровадження агротуристичного кластеру відбуватиметься за такими складниками: гуманітарний, екологічний, міжнародний та економічний, туристичний, науковий, виробничий, релігійний та соціальний. Передбачається партнерство з органами виконавчої влади, місцевими територіальними громадами, громадськими організаціями, бізнесом. Структурні елементи агротуристичного кластеру «Миргород» наведені на рис. 2.

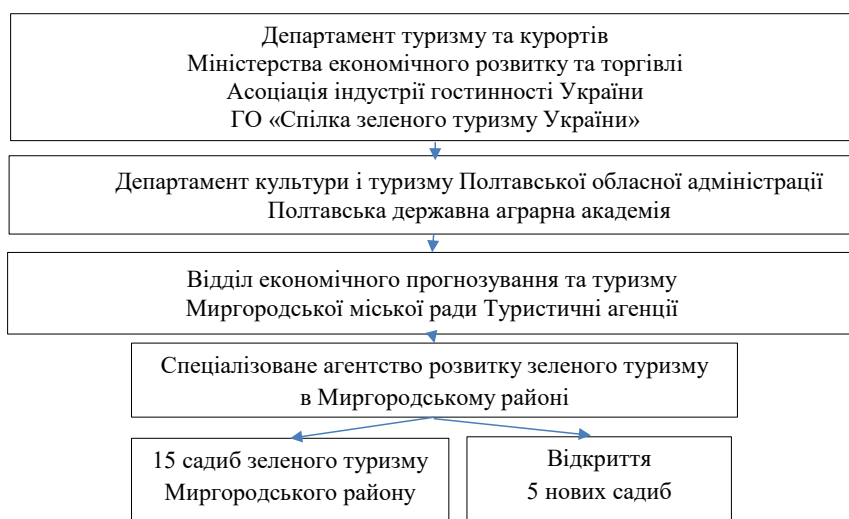


Рис. 2. Структурні елементи агротуристичного кластеру «Миргород», 2020 р.

Джерело: побудовано автором за даними [3]

Наведемо ефективність реалізації програми розвитку зеленого туризму в сільських територіях в табл. 2.

Таблиця 2

**Ефективність реалізації програми розвитку зеленого туризму в сільських територіях
Миргородського району, 2019 р., 2021 р.**

Показники	Роки		2021 р. до 2019 р., %
	2019	2021	
Кількість садиб, од	15	20	133,3
Кількість розміщених осіб	2356	2546	108,1
Дохід від туристичних послуг в розрахунку на 1 зелену садибу, грн	75375,9	77852,3	103,3
Фактичні витрати на один людино-день перебування, грн	200	250	125,0
Кількість ночівель, од.	9934	13069	131,6
Середня тривалість перебування розміщених осіб, дів	10	13	130,0
Коефіцієнт використання місткості садиб	0,15	0,19	x

Джерело: побудовано автором за даними [3]

Отже, загалом у 2021 р. дохід від туристичних послуг в розрахунку на 1 зелену садибу збільшиться до 77,9 тис. грн, що на 3,3 % більше, ніж у 2019 р. Кількість ночівель збільшиться до 13 069 одиниць, а коефіцієнт місткості використання садиб становитиме 0,19.

Висновки. Туристична діяльність планується на основі Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року, Стратегії розвитку туризму та курортів у Полтавській області на 2019–2029 роки та Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р.

Формування агротуристичного кластеру «Миргород» передбачатиме партнерство з органами виконавчої влади, місцевими територіальними громадами, громадськими організаціями, бізнесом у сфері розвитку зеленого туризму. Координуючим органом буде спеціалізоване агентство розвитку зеленого туризму в Миргородському субрегіоні. До його складу входитимуть: директор, коуч-тренер та менеджер. Пілотний проект фінансуватиметься від Міжнародної донорської організації (Фонд Східна Європа).

Загалом прибуток від надання послуг у сфері зеленого туризму в Миргородському субрегіоні в 2021 р. становитиме 77 852,3 грн. на одну садибу за рік. Передбачається закріплення формування стабільного в'їзного потоку туристів до Миргородського субрегіону, що включатиме розробку нових проєктів і буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Агротуристичні кластери – ефективний механізм розвитку села в Україні. Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад : веб-сайт. URL: <http://vassr.org/node/3586> (дата звернення: 10.01.2020).
2. Комплексна Програма розвитку культури, мистецтва та охорони культурної спадщини в Полтавській області на 2018–2020 роки. Полтавська обласна рада : веб-сайт. URL: http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/18_2/583_pdf (дата звернення: 04.01.2020).
3. Миргородська районна рада. URL: <https://myrhorod-rada.gov.ua> (дата звернення: 04.01.2020).
4. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. Урядовий портал : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501> (дата звернення: 12.01.2020).
5. Програма розвитку туризму і курортів на 2016–2020 роки. Полтавська обласна рада : веб-сайт. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/10/220.pdf> (дата звернення: 05.01.2020).
6. Світлична А.В., Степанова М.Ю. Аналіз стану планування розвитку зеленого туризму в сільських територіях. *Економічні студії*. 2019. № 3 (25). С. 139–142.
7. Стратегія сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 року. ПРОМІС : веб-сайт. URL: <http://pleddg.org.ua/ua/2018/strategiya-stalogo-rozvitku-mirgorod> (дата звернення: 07.01.2020).

References:

1. All-Ukrainian Association of Village and Town Councils (2018), *Ahroturystychni klasteri – efektyvnyi mekhanizm rozvytku sela v Ukraini* [Agritourism clusters are an effective mechanism for rural development in Ukraine], official site. URL: <http://vassr.org/node/3586> [Ukraine].
2. Poltava Regional Council (2018), *Kompleksna Prohrama rozvytku kultury, mystetstva ta okhorony kulturnoi spadshchyny v Poltavskii oblasti na 2018-2020 roky* [Comprehensive Program for the Development of Culture, Art and Protection of Cultural Heritage in Poltava region for 2018-2020], official site. URL: http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/18_2/583_pdf [Ukraine].
3. Mirgorod District Council (2020), official site. URL: <https://myrhorod-rada.gov.ua> [Ukraine].
4. Government portal (2018), *Pro skhvalennia Stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku* [On approval of the Tourism and Resort Development Strategy for the period up to 2026], official site. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501> [Ukraine].
5. Poltava Regional Council (2016), *Prohrama rozvytku turyzmu i kurortiv na 2016-2020 roky* [Tourism and Resort Development Program for 2016-2020], official site. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/10/220.pdf> [Ukraine].
6. Svitlichna A. V. and Stepanova M. Y. (2019), “Analiz stanu planuvannia rozvytku zelenoho turyzmu v silskykh terytoriiakh” [“Analysis of the state of planning of green tourism development in rural areas”], journal *Ekonomichni studii* [Economic studies], vol. 3 (25). pp. 139–142 [Ukraine].
7. PROMIC (2019), *Stratehiia staloho rozvytku Myrhorodskoho subrehionu do 2028 roku* [Strategy for sustainable development of the Myrhorod sub-region until 2028], official site. URL: <http://pleddg.org.ua/ua/2018/strategiya-stalogo-rozvitku-mirgorod> [Ukraine].

А. Д. Барзилович, кандидат медичних наук,
директор МЦ «КіндерКлінік»

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті досліджено питання сутності та структури механізмів державного регулювання ринку медичних послуг в Україні. Охарактеризовано мету та завдання державного регулювання медичних послуг, які послідовно досягаються протягом коротко- та середньострокових періодів часу. Представлено особливості діяльності суб'єктів державного регулювання ринку медичних послуг. Виокремлено головні завдання державного регулювання ринку медичних послуг. Встановлено, що комплексний механізм державного регулювання ринку медичних послуг включає інституційний, організаційний, адміністративний, економічний, ресурсний, інформаційно-комунікаційний та фінансовий механізми.

Державне регулювання ринку медичних послуг здійснюється на основі використання адміністративно-розпорядчих, економічних і соціально-психологічних методів регулювання. Особливістю регулювання ринку медичних послуг через його високу соціальну значущість є те, що держава покликана здійснювати за допомогою фінансових і податкових інструментів регулювання діяльності посередників на ринку, у ролі яких виступають як державні (Фонд обов'язкового медичного страхування), так і приватні (фонди додаткового медичного страхування, страхові організації) посередники.

Механізм надання медичних послуг є складною соціально-економічною системою, що покликана забезпечувати реалізацію найважливішого соціального принципу: збереження і поліпшення здоров'я громадян, профілактику захворюваності, надання всім громадянам висококваліфікованої лікувально-профілактичної допомоги.

Встановлено, що застосування жорсткого розмежування адміністративно-розпорядчих, економічних і соціально-психологічних методів є відносним, оскільки часто у регулюванні медичної сфери відбувається їх поєднання.

Адміністративно-розпорядчі методи державного регулювання ринку медичних послуг здійснюються шляхом ліцензування, сертифікації, реєстрації медичних установ, під час реалізації державної підтримки у формі фінансування програм соціально-економічного розвитку охорони здоров'я як галузі, а також під час реалізації правового забезпечення надання медичних послуг.

Економічні методи державного регулювання ринку медичних послуг покликані забезпечити стимулюючу і обмежувальну функції у розвитку ринку медичних послуг за допомогою податково-кредитних, фінансових, страхових інструментів регулювання, а також державних санкцій і цінових обмежень.

Соціально-психологічні методи державного регулювання ринку медичних послуг забезпечують реалізацію державних стандартів для медичних освітніх установ та функціонуючих лікувальних установ, оздоровчих програм шляхом пропагандистських і соціальних кампаній, наприклад: пропагування здорового способу життя, забезпечення інформаційної підтримки соціальних заходів у галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: механізми державного регулювання, медичні послуги, ринок регулювання, страхова медицина, добровільне медичне страхування.

A. D. Barzylovych. Mechanisms of state regulation of the provision of medical services in Ukraine

The state regulation of the market of medical services is carried out on the basis of the use of administrative, administrative, economic and social-psychological methods of regulation. The peculiarity of the regulation of the medical services market due to its high social importance is that the state is called upon to carry out, through financial and tax instruments, the regulation of the activities of intermediaries in the market, which act as public (Mandatory Health Insurance Fund) and private (funds additional health insurance, insurance organizations) intermediaries.

The mechanism of providing medical services is a complex socio-economic system that aims to ensure the implementation of the most important social principle: preserving and improving the health of citizens, preventing morbidity, providing all citizens with highly qualified medical and preventive care.

It is established that the use of rigid delineation of administrative, administrative, economic and social-psychological methods is relative, as often in the regulation of the medical sphere there is a combination of them.

Administrative and regulatory methods of state regulation of the market for medical services are implemented through licensing, certification, registration of medical institutions, with the implementation of state support in the form of financing programs for socio-economic development of health care as an industry, as well as the implementation of legal support for the provision of medical services.

Economic methods of state regulation of the market of medical services are intended to provide stimulating and restrictive functions in the development of the market of medical services by means of tax-credit, financial, insurance instruments of regulation, as well as state sanctions and price restrictions.

Socio-psychological methods of state regulation of the market of medical services ensure the implementation of state standards for medical educational institutions and functioning medical institutions, health programs through advocacy and social campaigns, for example, promoting healthy lifestyles, providing information support for social activities in the field of health care.

Key words: mechanisms of state regulation, health services, regulation market, insurance medicine, voluntary health insurance.

Постановка проблеми. Державна політика в галузі регулювання ринку медичних послуг тісно пов'язана з головними цінностями, що впливають на суспільне життя. Питання стратегічного характеру повинні регулюватися за допомогою процедур, які визначаються державною політикою в цій сфері. Однією з головних умов, що забезпечує ефективне функціонування ринку медичних послуг, а також сфери охорони здоров'я загалом в Україні, є розроблення та реалізація дієвого комплексного механізму державного регулювання ринку медичних послуг. Цьому напрямку присвячено велику кількість досліджень, якими встановлено, що державне регулювання ринку медичних послуг є складником загального механізму сфери охорони здоров'я, що регулює національну економіку загалом.

Ще донедавна надання медичної допомоги населенню здійснювалося виключно за державні кошти. Загальні витрати на управління системою були високі. Контроль над витратами був простий, а планування на центральному рівні забезпечувало наявність практично незмінного переліку медичних послуг на території всієї держави. Фінансування лікувально-профілактичних медичних закладів здійснювалось на підставі закріплених норм.

Сьогодні Україна як незалежна демократична держава переживає нелегкі часи. Нестабільність економічного розвитку, що зумовлює складні соціально-політичні процеси, неоднорідність сприйняття нашої держави різними групами міжнародного співтовариства, проблеми глобалізації тощо негативно впливають на соціальне і фізичне здоров'я громадян. Як результат – погіршення стану здоров'я набуває загрозливих тенденцій, зокрема, через поширення соціально небезпечних хвороб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували цю проблематику, можна виокремити таких авторів, як: О.В. Бобришева [1], В.К. Весельський [2], З.С. Гладун [3], В.Д. Долот, Л.А. Дудка, В.В. Ляховченко [4], О.А. Євтушенко [5], Ю.Б. Іванов [6], Я.О. Янчак [13] та інші. Стаття присвячена невирішеним питанням зазначеної проблеми. Загалом, під поняттям «механізм державного регулювання» більшість науковців, що вивчали цей напрям, розуміють сукупність нормативно-правових, організаційних, економічних методів та інструментів, посередництвом яких державна влада виконує необхідні функції для забезпечення виконання поставлених цілей та завдань» [1; 7; 9].

Мета статті – проаналізувати механізми державного регулювання, що впливають на якість надання медичних послуг населенню України.

Наукова новизна дослідження полягає у встановленні можливості застосовувати вдосконалений механізм державного регулювання для покращення медичного обслуговування населення України.

Виклад основного матеріалу. Механізм державного регулювання ринку медичних послуг є складником загального механізму системи охорони здоров'я. Слід зазначити, що в сучасній науковій літературі та нормативно-методологічних базах й досі відсутнє чітке визначення поняття «механізм державного регулювання ринку медичних послуг».

Головною метою механізму державного регулювання ринку медичних послуг є забезпечення доступності та якості надання медичних послуг населенню та забезпечення принципів добросесної та вільної конкуренції на ринку.

Слід зазначити, що для реалізації головної мети регулювання ринку медичних послуг держава визначає тактичні цілі, основні завдання, напрями та принципи державної регуляторної політики. Вона може створювати окрему організацію, наприклад національну регуляторну комісію, що регулює процес ціноутворення, встановлюючи граничні верхню та нижню межі цін на послуги (або рентабельність), а також узгоджує обсяги бюджетного фінансування для учасників ринку.

До тактичних завдань, що деталізують головну мету реалізації державного механізму регулювання медичних послуг і послідовно реалізуються протягом коротко- та середньострокових періодів часу, відносять такі:

- реалізацію основоположних принципів державної політики в галузі регулювання діяльності ринку, а також системи охорони здоров'я загалом, головних рішень і завдань на державному рівні у сфері медицини;
- реалізацію стратегічних рішень щодо ресурсного забезпечення суб'єктів ринку, зокрема, з питань, що стосуються інфраструктури, зокрема щодо яких залучають кадри (підготовка, перевірка, ліцензування), будівництво закладів охорони здоров'я, придбання медичного устаткування, а також дослідження та розвиток галузі загалом;
- виконання заходів із регулювання, що стосуються безпеки отримання медичних послуг населенням, захисту громадських інтересів, використання нових лікарських препаратів і методів лікування, а також акредитації закладів-постачальників медичних послуг;
- моніторинг, оцінювання та аналіз як стану здоров'я населення, так і роботи медичних закладів державної та комунальної форм власності, а також інших суб'єктів, які здійснюють підприємницьку діяльність із надання медичних послуг.

Якщо розглядати ринок медичних послуг як певну систему взаємодії соціально-політичних інститутів, то слід зазначити, що суб'єкти, які здійснюють діяльність, пов'язану з наданням медичних послуг і на яку спрямовано регуляторний вплив держави, функціонують у системі відносин інституту державної медицини, приватної підприємницької діяльності з надання медичних послуг, суспільно-громадського інституту, що уособлює населення як споживача медичних послуг, який висуває вимоги та потреби для підтримки свого здоров'я, та окремого регуляторного інституту – системи норм та правил регулювання діяльності суб'єктів ринку, функції якого нині

виконують підрозділи Міністерства охорони здоров'я України, а також функціонування посередницького інституту страхової медицини. Загальна національна система охорони здоров'я є також інститутом, але більш масштабним, в якому перетинаються взаємозв'язки між усіма зазначеними інститутами.

Міністерство охорони здоров'я України, зокрема департаменти в його складі, що спеціалізуються на контролі якості надання медичних послуг, представлені Директоратом медичних послуг, Медичним департаментом, Управлінням ліцензування та контролю якості надання медичних послуг, Управлінням екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Ці підрозділи забезпечують розроблення інструментів ефективного функціонування національної системи медичного обслуговування, програм державних замовлень, здійснюють діяльність із планування й прогнозування, стандартизації, сертифікації з метою забезпечення роботи медичних лікарень, клінік та інших установ, що надають медичне обслуговування, необхідними ресурсами та контролю процесу надання ними медичних послуг.

Формування державної політики з надання медичних послуг МОЗ в умовах реформування передбачає таке [8]:

- забезпечення державних гарантій надання медичних послуг відповідно до видів медичної допомоги;
- розвиток ефективної та доступної мережі закладів; безперервне покращення якості медичної допомоги;
- впровадження електронної системи охорони здоров'я;
- забезпечення пацієнтів лікарськими засобами.

Очікувані у 2020 році результати реалізації державної політики у сфері надання медичних послуг [8]:

- забезпечення медичними послугами та лікарськими засобами;
- впровадження стратегічних закупівель медичних послуг і лікарських засобів;
- оптимізація мережі та децентралізації у сфері охорони здоров'я;
- забезпечення подальшого розвитку первинної ланки охорони здоров'я;
- зміцнення екстреної медичної допомоги;
- впровадження нових видів медичної допомоги в Україні.

Шляхом перетворення державного підприємства «Медичні закупівлі України» в центральну закупівельну агенцію має відбутись часткова, а згодом і повна передача повноважень міжнародних організацій та частково регіональних замовників зі здійснення публічних закупівель лікарських засобів і медичних виробів (2019–2020 рр.) [8].

Головними органами, що гарантують забезпечення виконання першочергових завдань і запланованих заходів у галузі регулювання, залишаються частково підрозділи Міністерства охорони здоров'я України. Деякими регуляторними функціями опосередковано займається новостворена у 2017р. у межах заходів із реалізації медичної реформи Національна служба здоров'я України.

Основними завданнями діяльності Національної служби здоров'я України є такі [11]:

– реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);

– виконання функцій замовника медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

– внесення на розгляд міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Серед головних завдань державного регулювання ринку медичних послуг, які можна віднести до складників механізму, виокремимо такі:

– визначення та аналіз потреб населення у медичних послугах;

– забезпечення рівного доступу до якісних медичних послуг різних верств населення у необхідний час та в необхідному обсязі, зокрема забезпечення отримання населенням гарантованої державою безкоштовної допомоги;

– моніторинг ринку надання медичних послуг із метою його безперервного вдосконалення;

– контроль над ціноутворенням на ринку – за потреби встановлення нижньої та верхньої граничних меж на послуги; розроблення методик і рекомендацій із розрахунку цін на послуги для державних і приватних медичних установ;

– контроль якості надання послуг на основі зібраних даних, зворотного зв'язку від пацієнтів, статистичних даних, результатів розгляду скарг і звернень, планових і позапланових перевірок, атестацій тощо;

– планування роботи медичних закладів, зокрема державної форми власності;

– забезпечення збору та аналізу необхідної інформації для ресурсного планування;

– надання послуг із профілактики та діагностики хвороб;

– технологічне оновлення, модернізація, впровадження новітніх технологій;

– опосередковане регулювання діяльності учасників суміжних ринків, наприклад контроль якості ліків, що засовують під час надання медичних послуг, установлення обмежень чи заборона нелегітимних препаратів;

– контроль відповідності кваліфікації кадрів, які працюють у сфері надання медичних послуг і заходи щодо її підвищення;

– нормативно-правове забезпечення сфери надання медичних послуг, робота над його вдосконаленням;

- створення вільної та добросесної конкуренції на медичному ринку;
- адаптація існуючої медичної системи до умов, що змінюються;
- регулювання на ринку діяльності страхових організацій із позицій споживача та держави як регуляторного центру розподілу ресурсів.

Методи державного правового регулювання ринку медичних послуг можуть бути розподілені на імперативні (прямого впливу) та диспозитивні (непрямого впливу).

Основним методом адміністративно-правового регулювання є імперативний метод. Імперативний метод передбачає прямий владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору їхньої поведінки. Диспозитивний метод, що застосовується, зокрема, у цивільному праві, навпаки, передбачає варіанти поведінки учасників суспільних відносин як рівноправних сторін [3].

Як приклад державно-правового регулювання, зокрема застосування імперативних правових норм, можна навести норми Закону України «Про лікарські засоби» [12], якими передбачено, що «... державне регулювання відносин, що виникають у сфері обігу лікарських засобів, здійснюється шляхом: державної реєстрації лікарських засобів; ліцензування діяльності в сфері обігу лікарських засобів; атестації і сертифікації спеціалістів, зайнятих у сфері обігу лікарських засобів; державного контролю виробництва, виготовлення, якості, ефективності, безпеки лікарських засобів» [3].

Серед головних важелів, що регулюють ринок медичних послуг, можна виділити такі: регулювання цін, податкові та митні пільги, встановлення стандартів якості надання медичних послуг, нормативів і стандартів лікарських препаратів, медичного обладнання, що використовується для надання медичних послуг, встановлення рівня кваліфікації та вимог до процедури атестації медичного персоналу, застосування низьких ставок кредитного відсотка, створення умов для ефективної приватизації державного майна, оренди об'єктів державної власності, забезпечення мотивації, морального стимулювання та співробітництва тощо.

Більшість науковців звертає увагу на те, що особливості сектору надання послуг зумовлюють специфіку формування ціни на послуги, що полягає в одночасному виконанні функції як оптової, так і роздрібною ціни. Враховуючи це, зважена державна політика ціноутворення на медичні послуги має передбачати як сам процес установлення цін на послуги, так і управлінсько-регулюючу діяльність на ринку за різних обставин і ситуацій під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів. Такими факторами можуть бути, наприклад, конкуренція, зростання інфляції або зниження купівельної спроможності споживачів медичних послуг, що посилюватиме роль ціноутворення з позиції не тільки витрат, але й насамперед конкуренції, попиту, інфляційних очікувань тощо [5].

Не викликає сумнівів, що для того, щоб комплексний механізм державного регулювання ринку медичних послуг функціонував ефективно, має бути створена міцна та водночас гнучка система нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів та об'єктів регулювання. Така система має бути інтегрована як складник комплексного механізму. Механізм управління повинен містити щонайменше:

- систему регуляторних нормативно-правових актів, що є правовою основою функціонування медичних закладів, клінік та інших суб'єктів підприємницької діяльності у сфері надання медичних послуг, які одночасно є об'єктами регулювання на ринку;
- комплексну систему забезпечення роботи учасників ринку та всіх інфраструктурних елементів системи надання медичного обслуговування загалом;
- організаційно-правові способи регулювання діяльності учасників ринку;
- принципи, важелі, функції, об'єктно-суб'єктний складник;
- теоретико-методологічний інструментарій, що складається з основних методів, методик та інструментів управління та регулювання діяльністю з надання медичних послуг тощо.

На нашу думку, комплексний механізм державного регулювання ринку медичних послуг може включати нормативно-правовий, інституційний, організаційний, адміністративний, економічний, ресурсний, інформаційно-комунікаційний та фінансовий механізми.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у процесі дослідження розглянуто питання механізму державного регулювання ринку медичних послуг, що являє собою сукупність ринкового, соціального та політичного інститутів. Це означає певну сукупність взаємозв'язків, відносин і координації між ними задля досягнення мети та цілей щодо розвитку та вдосконалення медичного обслуговування у державі. До структури комплексного механізму регулювання відносимо такі: нормативно-правовий, інституційний, організаційний, адміністративний, економічний, ресурсний, інформаційно-комунікаційний та фінансовий механізми.

Список використаних джерел:

1. Бобришева О.В. Ефективний розвиток та функціонування ринку медичних послуг в умовах глобалізації економіки та інтеграційних процесів в охороні здоров'я. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2014. Вип. 8 (2). С. 12–18.

2. Весельський В.Л. Вітчизняна охорона здоров'я зробить відчутний крок у своєму розвитку: доповідь на підсумковій колегії МОЗ України. *Ваше здоров'я*. 2006. № 16 (843). С. 2. URL: <https://www.vz.kiev/med/16-06/7shtml> (дата звернення: 29.11.2019).

3. Гладун З.С. Концептуальні засади державного-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : мат-ли I Всеукр. наук.-практ. конф., м. Львів, 19–20 квітня 2007. С. 73–79.

4. Долот В.Д., Дудка, Л.А., Ляховченко В.В. Державне регулювання керованої медичної допомоги (за матеріалами літературних джерел). *Економіка та держава*. 2012. № 4. С. 110–112.

5. Євтушенко О.А. Механізми державного управління ціноутворенням в охороні здоров'я : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донецький державний університет управління. Донецьк, 2006. 22 с.

6. Іванов Ю.Б., Бережна Ю.В. Інструментарій державного регулювання сфери охорони здоров'я в Україні. *Економіка і регіон*. 2014. № 4 (47). С. 101–106.

7. Задихайло Д.В. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект. *Вісник Академії правових наук України*. № 3(42). Харків, 2005. С. 149–161.

8. МОЗ України: Що було, є і буде URL: https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf.

9. Надюк З.О. Механізми державного регулювання ринку медичних послуг в Україні : дис. ... д-ра наук: 25.00.02. 2009.

10. Пашков В.М. Правове регулювання обігу лікарських засобів. Київ : МОПОН, 2004. 160 с.

11. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.

12. Про лікарські засоби : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80>.

13. Янчак Я.О. Ефективний розвиток та функціонування ринку медичних послуг в умовах глобалізації та інтеграційних процесів в охороні здоров'я. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки* : збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 227–235.

References:

1. Bobrysheva, O.V. (2014). Efektyvnyi rozvytok ta funktsionuvannia rynku medychnykh posluh v umovakh hlobalizatsii ekonomiky ta intehratsiinykh protsesiv v okhoroni zdorovia [Effective development and functioning of the market of medical services in the conditions of globalization of economy and integration processes in health care]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu*, 8, 12–18 [in Ukrainian].

2. Veselskyi, V.L. (2006). Vitchyzniana okhorona zdorovia zrobyt vidchutnyi krok u svoiemu rozvytku: dopovid na pidsumkovii kolehii MOZ Ukrainy [Domestic health care will make a significant step in its development: a report at the final board of the Ministry of Health of Ukraine]. *Vashe zdorovia*, 16 (843). Retrieved from www.vz.kiev/med/16-06/7shtml [in Ukrainian].

3. Hladun, Z.S. (2007). Kontseptualni zasady derzhavnoho-pravovoho rehuliuвання vidnosyn u sferi okhorony zdorovia naseleennia [Conceptual principles of state-legal regulation of relations in the field of public health]. *Medychne pravo Ukrainy: problemy stanovlennia ta rozvytku: materialy I vseukrainskoi naukovy-praktychnoyi konferentsiyi* (pp. 73–79). Lviv [in Ukrainian].

4. Dolot, V.D., Dudka, L.A., Liakhovchenko, V.V. (2012). Derzhavne rehuliuвання kеровanoi medychnoi dopomohy (za materialamy literaturnykh dzherel) [State regulation of managed medical care (based on literature sources)]. *Ekonomika ta derzhava*, 4, 110-112 [in Ukrainian].

5. Ievtushenko, O.A. (2006). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia tsinoutvorenniam v okhoroni zdorovia* [Mechanisms of public health pricing management]. Extended abstract of candidate's thesis. Donetsk [in Ukrainian].

6. Ivanov, Yu.B., Berezhna, Yu.V. (2014). Instrumentarii derzhavnoho rehuliuвання sfery okhorony zdorovia v Ukraini [State Health Regulatory Toolkit in Ukraine]. *Ekonomika i rehion*, 4 (47), 101–106 [in Ukrainian].

7. Zadykhailo, D.V. (2005). Derzhava ta ekonomichne rynkove seredovyshe: hospodarsko-pravovyi aspekt [State and economic market environment: economic and legal aspect]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 3(42), 149–161 [in Ukrainian].

8. MOZ Ukrainy: Shcho bulo, ye i bude [Ministry of Health of Ukraine: What was, is and will be]. URL: https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf [in Ukrainian].

9. Nadiuk, Z.O. (2009). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання rynku medychnykh posluh v Ukraini [Mechanisms of state regulation of the market of medical services in Ukraine]. Doctor's thesis. Zaporizhzhia [in Ukrainian].

10. Pashkov, V.M. (2004). Pravove rehuliuвання obihu likarskykh zasobiv [Legal regulation of drug circulation]. Kyiv : MORION [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naseleennia [Law of Ukraine on the principles of state financial guarantees of public health services] 2168-VIII. (2020, January 16). *Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro likarski zasoby [Law of Ukraine on the principles of state medicines] 123/96-VR. (2019, January 01). *Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-vr> [in Ukrainian].

13. Ianchak, Ya. (2017). Efektyvnyi rozvytok ta funktsionuvannia rynku medychnykh posluh v umovakh hlobalizatsii ta intehratsiinykh protsesiv v okhoroni zdorovia [Effective development and functioning of the market of medical services in the conditions of globalization and integration processes in health care]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Lvivska politehnika"*, 876, 227–235[in Ukrainian].

О. І. Жайворонок, аспірант
кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління
національною безпекою Національної академії
державного управління при Президенті України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ ІНФОРМАЦІЙНОМУ ТЕРОРИЗМУ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

У науковій статті досліджено практичні підходи до боротьби з інформаційним тероризмом у системі міжнародного законодавства та міжнародних і національних інституцій провідних країн світу. Виявлено, що всеосяжного міжнародного документа з питань боротьби з інформаційним тероризмом, який був би спеціально спрямований на запобігання і припинення використання телекомунікаційних технологій терористами, поки немає. До того ж міжнародне співтовариство досі не дійшло згоди щодо утвердження на міжнародному рівні єдиного визначення терміна «тероризм».

Розглянуто досвід провідних європейських і світових країн, яких торкнулася хвиля терактів, що працюють над модернізацією свого антитерористичного законодавства, включно з нормами, що регулюють механізми збору даних (відеоспостереження, прослуховування, реєстрація і передача даних про неповнолітніх і т.д.). Встановлено, що в багатьох випадках законопроекти були далеко не новими і протягом тривалого часу вони безуспішно лобіювались національними органами безпеки, натикаючись на великий опір у парламенті, і були прийняті тільки після терактів. Зроблено висновок, що найефективнішим у довгостроковій перспективі заходом протидії тероризму в Європі експерти вважають боротьбу з пропагандою радикального ісламу.

При цьому зусилля Європейських країн сьогодні спрямовані (окрім стандартних, але, безсумнівно, необхідних, методів боротьби з тероризмом – підготовки спеціалізованих підрозділів, що задіюються до антитерористичних заходів) на підвищення рівня боротьби з кібертероризмом і пропагандою тероризму, що являють собою ключові складники боротьби з інформаційним тероризмом. А якщо трансформувати конкретний досвід європейських спецслужб щодо протидії Ісламській державі на ситуацію, що складається навколо вітчизняного інтернет-простору, зокрема пропаганди російських спецслужб, формування народних думок навколо ситуації на сході країни, то підходи до боротьби з інформаційним тероризмом Європейських країн, на нашу думку, було б непогано застосовувати вітчизняними підрозділами боротьби з інформаційним тероризмом. При цьому слід зауважити, що системний підхід у зазначеному напрямі в Європі сьогодні ще не сформовано.

Проведено порівняльний аналіз норм міжнародного права у сфері протидії інформаційному тероризму з метою його практичного застосування в Україні.

Зроблено висновок про те, що публічне управління у сфері протидії інформаційному тероризму може бути ефективним лише за умови тісної співпраці державних органів і громадських організацій, об'єднаних та окремих громадян.

Ключові слова: тероризм, інформаційний тероризм, кібертероризм, міжнародне співтовариство, протидія інформаційному тероризму.

O. I. Zhaivoronok. International experience against information terrorism and its implementation in Ukraine

Practical approaches to combating information terrorism in the system of international law and international and national institutions of the leading countries of the world are explored in the scientific article. It is revealed that a comprehensive international document on combating information terrorism specifically aimed at preventing and stopping the use of telecommunications technologies by terrorists does not yet exist. In addition, the international community has so far not agreed on the adoption at international level of a single definition of the term "terrorism".

The experience of leading European and world countries affected by the wave of terrorist attacks working on the modernization of their anti-terrorist legislation, including rules governing data collection mechanisms (video surveillance, listening, recording and transmission of data on minors, etc.), is considered. It was found that in many cases the bills were far from new and for a long time they were unsuccessfully lobbied by national security agencies, meeting with great resistance in parliament and were adopted only after the terrorist attacks. It is concluded that the most effective long-term counterterrorism measure in Europe is that experts believe that the fight against radical Islam is being promoted.

At the same time, efforts of the European countries today are directed (in addition to standard, but undoubtedly necessary, methods of counter-terrorism – preparation of special units engaged in anti-terrorist activities) to increase the level of combating cyber terrorism and the promotion of terrorism, which is a key component of counter-terrorism. And if we transform the specific experience of the European intelligence services, in counteracting the Islamic State to the situation around the domestic Internet space, including the propaganda of Russian intelligence services, forming popular thoughts around the situation in the East of the country, then approaches to combat information terrorism in European countries it would be a good idea to use domestic counter-terrorism units. However, it should be noted that a systematic approach in this direction in Europe has not yet been established.

A comparative analysis of international law norms in the field of combating information terrorism has been conducted with a view to its practical application in Ukraine.

It is concluded that public administration in the field of combating information terrorism can be effective only if close cooperation between state bodies and public organizations, associations and individual citizens.

Key words: terrorism, information terrorism, cyberterrorism, international community, counteraction to information terrorism.

Постановка проблеми. Практичні заходи з боротьби з інформаційним тероризмом потребують ефективного функціонування національних організаційно-правових механізмів боротьби з цим злочинним явищем у тісній взаємодії зі скоординованими діями міжнародної спільноти, а також врахування, ратифікації та імплементації міжнародних правових актів, досвіду і практики провідних країн світу. Аналіз останніх допоможе окреслити ефективні шляхи не тільки застосування, а й реформування, модернізації вітчизняної антитерористичної системи у сфері протидії інформаційному тероризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз стану наукової розробленості проблеми нормативно-правового і практичного забезпечення протидії інформаційному тероризму в Україні із застосуванням міжнародного досвіду та підходів до цього питання у національних інституціях провідних країн світу вказує на безсумнівно велику кількість наукових досліджень із цієї тематики. У своїй праці «Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції» В. Ліпкан, Ю. Максименко, В. Желіховський доходять висновку, що інформаційний тероризм застосовується з метою дезінформації, дезорієнтації і профанації для помилкового сприймання, помилкового розуміння і неадекватної поведінки суспільства [1, с. 15]. А. Катренко у своїй роботі «Особливості інформаційної безпеки за міжнародними стандартами», розглядаючи Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН № 53/70 з кіберзлочинності, прийняту у грудні 1998 року, справедливо наголошує, що держави-члени повинні інформувати Генерального секретаря ООН про свої погляди і оцінки щодо проблем інформаційної безпеки, визначення основних понять, пов'язаних з інформаційною безпекою і розвитком міжнародних принципів, що поліпшують глобальний інформаційний простір і телекомунікації та допомагають боротися з інформаційним тероризмом [2, с. 15–17].

Свої погляди на вітчизняну систему інформаційної безпеки розкриває Ю. Радковець «Погляди на створення системи інформаційної безпеки України та її Збройних Сил». У своїй роботі автор розглядає системи інформаційної безпеки США, Великої Британії, Ізраїлю, Китаю, Польщі, Болгарії, Румунії, Словаччини, Угорщини, Чехії та інших країн світу, робить їх аналіз і уможливило практичне застосування в Україні з метою підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи боротьби з інформаційним тероризмом через призму реальних кібернетичних загроз для об'єктів критичної інфраструктури цих країн [3, с. 38–42].

Водночас підходи до проблем інформаційного тероризму у світових країнах, а також у міжнародних інституціях різні, форми залучення і методи співпраці урядових організацій і громадськості теж різні, уніфікованих методичних рекомендацій, які б можливо було застосувати для України, немає. Тож тематика дослідження є сучасною та актуальною.

Метою статті є проведення дослідження практичних підходів до боротьби з інформаційним тероризмом у системі міжнародного законодавства та міжнародних і національних інституцій провідних країн світу, а також аналіз норм міжнародного права у сфері протидії інформаційному тероризму з метою його практичного застосування в Україні. Підтвердження ефективності взаємодії державних органів і громадських організацій, об'єднань та окремих громадян у системі публічного управління у сфері протидії інформаційному тероризму.

Виклад основного матеріалу. Все світове співтовариство сьогодні стурбоване проблемами тероризму, а особливо його різновидом, як віхи світу, що постійно глобалізується, – інформаційного тероризму, оскільки це явище все більше загрожує безпеці багатьох країн і їхніх громадян. Мимоволі на думку приходять слова колишнього Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй Пана Гі Муна: «Інтернет є наочним прикладом того, як терористи можуть діяти дійсно на транснаціональній основі; у відповідь державам необхідно думати і діяти на настільки ж транснаціональній основі». І досвід Організації Об'єднаних Націй є цьому напрямі може бути безцінним.

За період із 1945 року міжнародне співтовариство напрацювало понад 50 міжнародних угод, спрямованих на запобігання терористичним проявам. Їх розроблення велося під егідою Організації Об'єднаних Націй (ООН) і Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ).

Серед зазначених документів особливо хотілося б виділити Глобальну контртерористичну стратегію ООН, прийняту у 2006 році. Відповідно до неї держави-члени співпрацюють із метою боротьби з тероризмом у всіх його формах і проявах у мережі Інтернет; а також для використання мережі Інтернет як інструмента боротьби з поширенням тероризму, визнаючи при цьому, що державам може знадобитися допомога в цих питаннях [4]. Стратегія містить 4 основні розділи:

- заходи щодо усунення умов, що сприяють поширенню тероризму;
- заходи щодо запобігання тероризму і боротьбі з ним;
- заходи зі зміцнення потенціалу держав щодо запобігання тероризму і боротьбі з ним і зміцненню ролі системи ООН у цій сфері;

– заходи щодо забезпечення загальної поваги прав людини і верховенства права як фундаментальної основи для боротьби з тероризмом.

На міжнародному і регіональному рівнях це вказує на постійно зростаючу небезпеку, що виходить від інформаційного тероризму.

Україна, як держава-член ООН, ратифікувала зазначені документи і здійснює взаємодію з питань боротьби з тероризмом, зокрема інформаційним, з міжнародними контртерористичними інституціями, що, у свою чергу, дає змогу враховувати досвід організаційного та законодавчого забезпечення й функціонування зарубіжних систем протидії інформаційному тероризму.

Та зауважимо, що всеосяжного документа ООН з питань боротьби з інформаційним тероризмом, який був би спеціально спрямований на запобігання і припинення використання телекомунікаційних технологій терористами, поки немає. До того ж міжнародне співтовариство досі не дійшло згоди щодо утвердження на міжнародному рівні єдиного визначення терміна «тероризм».

Огляд терористичних актів останніх років, скоєних у Швеції, Бельгії, Франції, Німеччині, Великобританії та Іспанії з використанням засобів підриву, автомобілів і підручних засобів, змусило владу європейських країн переглянути методи боротьби з тероризмом.

Наприклад, Великобританія, приділяючи значну увагу національному контртерористичному законодавству, у 2006 році прийняла Закон про тероризм, в частину 1 якого включено положення, що стосуються діяльності на базі інтернет-технологій та інших інформаційних технологій, які можуть підбурювати до вчинення терористичних актів або сприяти їх здійсненню. А навесні 2018 року влада Великої Британії ще більше посилила контртерористичні заходи, ввівши в дію новий закон про боротьбу з тероризмом і безпеки кордонів [5]. Також, згідно з положеннями нового акта, тепер протизаконно висловлювати будь-яку підтримку забороненим організаціям, а також публікувати зображення їхніх прапорів, емблем або форми, що дало б змогу припустити, що автор цих заяв і публікацій може або належати до заборонених організацій, або бути їхнім прихильником.

З метою протидії поширенню екстремізму та тероризму в країні функціонують спеціальні органи, комітети, серед яких – управління міської поліції з боротьби з тероризмом, група безпеки електронних комунікацій при центрі урядового зв'язку.

Канцлер Німеччини Ангела Меркель підписала низку законів у сфері безпеки, що передбачали посилення відеоспостереження в громадських місцях, забезпечення поліцейських нагрудними камерами і використання автоматичних пристроїв для зчитування реєстраційних знаків транспортних засобів. А Федеральне відомство кримінальної поліції представило нову систему для оцінки ризику RADAR-iTE, розроблену спільно із судовими психологами з Константського університету [6]. Робота системи базується на аналізі відповідей на 73 стандартизовані запитання про соціалізацію людини, її ставлення до насильства, а також про її родинні зв'язки. На основі аналізу людині присвоюється одна з трьох категорій ризику: помірний, значний або високий.

Також уряд Німеччини схвалив Закон, що регулює використання даних пасажирів із систем бронювання авіакомпаній, які зобов'язані надавати країнам Євросоюзу дані про своїх пасажирів, щоб допомогти владі боротися з тероризмом та іншими серйозними злочинами.

Ще введено в дію Закон про комп'ютерне і мережеве спостереження. Він уповноважує владу країни зламувати комп'ютери, прослуховувати смартфони, а також отримувати доступ до листувань користувачів у месенджерах. Поліцейським Закон дозволяє використовувати шпигунське програмне забезпечення FinSpy, за допомогою якого можливо обійти шифрування і перехоплювати повідомлення в таких популярних месенджерах, як Whats App, Telegram і Signal.

Зараз майже всі Європейські країни, яких торкнулася хвиля терактів, працюють над модернізацією свого антитерористичного законодавства, включно з нормами, що регулюють механізми збору даних (відеоспостереження, прослуховування, реєстрація і передача даних про неповнолітніх і т. д.). До речі, в багатьох випадках законопроекти були далеко не новими і протягом тривалого часу вони безуспішно лобювались національними органами безпеки, натикаючись на великий опір у парламенті, і були прийняті тільки після терактів.

Але найефективнішим у довгостроковій перспективі заходом протидії тероризму в Європі експерти вважають боротьбу з пропагандою радикального ісламу. Мається на увазі блокування акаунтів, що поширюють пропаганду тероризму в соцмережах, введення кримінальної відповідальності за пропаганду тероризму в Інтернеті, посилення контролю за діяльністю мечетей (насамперед салафітських) і спроби виведення їх із-під контролю Саудівської Аравії, а також посилення інтернет-контролю за діяльністю ісламських організацій.

Не менш вагомими є надбання Сполучених Штатів Америки. 17 травня 2011 року президент Сполучених Штатів Америки Барак Обама підписав документ під назвою «Міжнародна стратегія розвитку кіберпростору» [7]. В опублікованій Стратегії вбачається суттєвий перегляд офіційної позиції США з питань інформаційної безпеки. Документ являє собою результат 20-річної історії формування системи державного забезпечення інформаційної безпеки в США.

Також великий інтерес становить військова стратегія кіберкомандування, створеного в червні 2009 року з метою протидії інформаційним загрозам національній безпеці США. До функцій кіберкомандування належать підготовка, координація, інтеграція, синхронізація дій із проведення операцій та захисту інформаційних мереж МО США і, в разі відповідного наказу, проведення військових інформаційних операцій по всьому спектру з метою забезпечення дій збройних сил у всіх сферах, забезпечення свободи дій американських і союзницьких збройних сил кіберпросторі, ураження інформаційних засобів противника.

Загалом, кількість організацій і відомств у США, задіяних у протидії інформаційному тероризму, досить велика. Серед них – Командування бойових дій у кібернетичному просторі (USCYBERCOM), Національний контртерористичний центр, Центр стратегічної контртерористичної взаємодії, до завдань якого входить координація співпраці із зарубіжними країнами з боротьби з тероризмом і екстремізмом. Усе це дає змогу США ефективніше, порівняно з іншими країнами, контролювати інтернет-простір. У 2015 році Америка заявила про початок нової фази в боротьбі проти екстремізму і тероризму в мережі, зосередивши основну увагу правоохоронних і спеціальних служб на Інтернеті, що став дуже зручним засобом для радикальних ідеологів із вербування нових членів у злочинні мережі.

Характерним для Ізраїлю є не стільки вплив органів державної влади на забезпечення антитерористичної безпеки, скільки активна участь громадських недержавних організацій у популяризації недопущення будь-яких проявів тероризму. Зокрема, активну роль забезпечення антитерористичної безпеки в Ізраїлі відіграє Інститут міжнародної політики з боротьби з тероризмом – некомерційна організація, яка ставить на меті боротьбу з тероризмом у всьому світі, оцінку ризиків і загроз, аналітичну розвідку, забезпечення національної безпеки [8]. Характерною особливістю діяльності громадських недержавних організацій Ізраїлю є активна робота з населенням щодо поширення інформації. Так вибудовується загальна суспільна думка, що не тільки держава, а й кожен громадянин самостійно повинен піклуватися про свою особисту безпеку. Така форма взаємодії громадських організацій у взаємодії з профільними спецслужбами, на нашу думку, сьогодні дуже актуальна для України на шляху побудови публічної політики протидії інформаційному тероризму, особливо протидії йому щодо проявів навколо конфлікту на сході країни.

Велике значення у сфері запобігання тероризму також має Ізраїльська антитерористична стратегія. Тобто в Ізраїлі законодавець, а також правоохоронні органи в питаннях боротьби з інформаційним тероризмом головну ставку роблять на недержавні організації боротьби з цим злочинним явищем як вагомим провідником і зв'язуючою ланкою між державою та громадянами.

Проте на міжнародному рівні, за відсутності будь-яких універсальних документів, що накладають пряме зобов'язання прийняти законодавство, спеціально спрямоване проти інформаційного тероризму, більша частина урядів вважає за краще боротися з такими загрозами, дотримуючись змішаного підходу, використовуючи комбінацію загального кримінального законодавства та законодавства про боротьбу з кіберзлочинністю і тероризмом. У низці держав, наприклад, головна увага в кримінальному законодавстві приділяється основним злочинам без їх диференціації за конкретними засобами, за допомогою яких вони здійснюються. Відповідно до цього підходу інформаційний простір розглядається лише як засіб, за допомогою якого терористи здійснюють злочини, нерідко позначені в положеннях національного кримінального кодексу. Цей підхід характерний для Китаю, Японії, Республіки Корея.

Водночас важливу роль у забезпеченні контролю за доступом до поширюваного засобами комунікацій контенту, пов'язаного з терористичною діяльністю, продовжує відігравати приватний сектор (ЗМІ, медіа, провайдери послуг, вебсайти, що надають послуги з розміщення користувацького контенту, інтернет-пошуковики). Стимулом до співпраці їх із правоохоронними органами може стати позитивний вплив такого співробітництва на їхню репутацію в питаннях дотримання прав людини, свободи вираження думок, поваги недоторканності приватного життя, житла і кореспонденції, а також права на захист інформації. На рівень співпраці також може впливати страх відповідальності у зв'язку з розміщенням певних видів інтернет-контенту.

Наприклад, у 2010 році після консультацій з урядами Сполученого Королівства і Сполучених Штатів корпорація Google Inc., що є компанією-засновником YouTube, добровільно ввела систему, яка дала можливість користувачам контенту позначати потенційно пов'язаний із тероризмом контент на вебсайті YouTube. Цей механізм є важливим засобом попереджувального виявлення контенту, який може сприяти вчиненню терористичних актів.

Служба розшуку міжнародних терористичних організацій (SITE) і мережа «Інтернет-Хагана» в США ведуть моніторинг терористичних організацій із відкритих джерел. Служба і подібні до неї організації оперативно виявляють матеріали про терористичну діяльність в Інтернеті. «Інтернет-Хагана», навпаки, відстежує діяльність ісламістських екстремістських груп в Інтернеті з метою виявлення контенту, пов'язаного з тероризмом, і припинення доступу до нього. Ця служба ділиться відповідною інформацією з правоохоронними органами з метою сприяння боротьбі з інформаційним тероризмом. Хоча цілі і способи функціонування цих служб моніторингу відрізняються, обидві вони своїми діями сприяють швидкому виявленню інформаційного тероризму.

На думку фахівців, створення спрямованих на протидію інформаційному тероризму партнерств між зацікавленими сторонами в державному і приватному секторах може принести чимало потенційних переваг. Серед проблем на шляху розвитку співпраці між державним і приватним сектором у сфері боротьби з інформаційним тероризмом аналітики нерідко визначають недостатність належних контактів між правоохоронними органами та провайдером інформаційних послуг із питань забезпечення ефективного збору доказів у царині протиріч між принципом недоторканності приватного життя і необхідністю збереження даних у правозастосовних цілях. Створення форуму для ведення офіційного і неофіційного діалогу між партнерами з державного та приватного секторів могло б істотно знизити гостроту таких проблем.

Прикладом успішного державно-приватного партнерства, пов'язаного із забезпеченням інформаційної безпеки, може також бути Консультативна рада з питань безпеки за кордоном, створена спільно Державним департаментом Сполучених Штатів і американськими організаціями приватного сектору. Рада служить форумом для обміну передовим досвідом, а також платформою для регулярного і своєчасного обміну інформацією між приватним сектором і урядом Сполучених Штатів щодо подій у сфері безпеки за кордоном, зокрема, у зв'язку з діяльністю терористів, а також політичних, економічних і соціальних факторів, які можуть впливати на стан безпеки в глобальному масштабі і за окремими країнами.

Індонезійська Група реагування на інциденти, пов'язані з інформаційною безпекою (MASTEL), є ще одним прикладом ініціативи зі створення партнерства між державним і приватним сектором. Вона об'єднує представників служб пошти та електрозв'язку, національної поліції, Генеральної прокуратури, Банку Індонезії, Індонезійської асоціації провайдерів інтернет-послуг, Індонезійської асоціації інтернет-кафе, Індонезійської асоціації емітентів кредитних карт. Її члени співпрацюють, зокрема, з метою проведення моніторингу, виявлення проблем і збоїв у телекомунікаційних мережах і раннього оповіщення про них; здійснення досліджень і розробок; організації лабораторного моделювання і професійної підготовки з питань безпечного використання телекомунікаційних мереж; надання консультативних послуг і технічної допомоги стратегічно важливим відомствам або установам; а також виконання функцій координаційного центру для відповідних відомств або установ – як внутрішніх, так і міжнародних.

Отже, незважаючи на зростаюче за останні роки міжнародне визнання інформаційного тероризму, сьогодні необхідні правоохоронним органам повноваження багато в чому схожі, незалежно від конкретної юрисдикції, про яку йдеться, а відмінності в національній політиці і законодавстві є відображенням різноманіття правових систем, конституційних положень та інших факторів (наприклад, культури).

Тому на міжнародному рівні є потреба у створенні та впровадженні уніфікованого нормативно-правового забезпечення (так званого типового законодавства), яке, не створюючи юридичних зобов'язань, мало б характер рекомендаційних керівних принципів, відіграло б важливу роль у процесі приведення у відповідність прийнятих державами правових стандартів. На відміну від міжнародних конвенцій, укладення яких може бути пов'язане з проведенням ґрунтовних переговорів із метою врахування потреб широкого кола потенційних підписантів, положення типових законів дали б державам можливість скористатися зводом ефективних базових правових норм як відправної точки для розроблення внутрішнього законодавства.

Наприклад, з метою припинення процесу радикалізації та насадження екстремістських ідеалів урядами країн можуть використовуватися такі ефективні засоби, як контрпропаганда і поширення різних повідомлень стратегічного характеру.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підбиваючи підсумки огляду міжнародного законодавства та міжнародних і національних інституцій у сфері боротьби з інформаційним тероризмом, хотілося б окреслити декілька висновків, осмислення яких, на наше переконання, допомогло б використати їх для вдосконалення вітчизняного механізму протидії інформаційному тероризму:

1. Потребує вдосконалення антитерористичне нормативно-правове забезпечення з метою впровадження кримінальної відповідальності за вчинення інформаційних терористичних актів, а також напрацювання на законодавчому рівні єдиного понятійного апарату в цій сфері.

2. Необхідно вдосконалити управлінську ланку координації протидії інформаційному тероризму з метою підвищення рівня оперативності реагування і прийняття рішень на найвищому державному рівні на ці злочинні прояви.

3. Потребує розширення і спрощення слідчих повноважень правоохоронних органів, що займаються справами, пов'язаними зі злочинами терористичного характеру, зокрема інформаційним тероризмом.

4. Серед населення необхідно запровадити практику публічного роз'яснення основних заходів державної протидії інформаційному тероризму (обов'язково із зазначенням позитивних результатів, що має заспокоїти людей), залучення на добровільній основі до деяких заходів соціальних неурядових організацій.

5. Необхідно напрацювати спеціальні процедури судочинства і надання доказів у сфері прийняття вироків суду по судовим справам інформаційного тероризму.

І найголовніше те, що в Україні, так само як і в Європейських та інших країнах, державна система боротьби з інформаційним тероризмом дуже розрізнена (іноді змішана): сьогодні суб'єкти, що безпосередньо здійснюють

боротьбу з тероризмом, та ті, що можуть залучатися до заходів боротьби з тероризмом, виконують завдання боротьби з інформаційним тероризмом по-різному (по-своєму, з урахуванням відомчих характеристик провадження своєї професійної діяльності). Тому сьогодні необхідно уніфікувати законодавство у сфері боротьби з інформаційним тероризмом, спираючись на міжнародний досвід, а також запровадити єдину державну систему протидії цьому злочинному явищу. Усе це можливо здійснити лише за умови чіткого уповноваження на це державного органу, наділеного вітчизняним законодавством функціями координації антитерористичної діяльності – Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Ліпкан В., Максименко Ю., Желіховський В. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції. 2006. С. 15. URL: <http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/1181/view/1350>.
2. Катренко А. Особливості інформаційної безпеки за міжнародними стандартами. *Альманах економічної безпеки*. 1999. № 2. С. 15–17.
3. Радковець Ю., Левченко О., Косошов О. Погляди на створення системи інформаційної безпеки України та її Збройних Сил. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 38–42.
4. Глобальна контртерористична стратегія ООН. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctif/ru/un-global-counter-terrorism-strategy>.
5. Закон про боротьбу з тероризмом Великобританії. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/counter-terrorism-and-border-security-bill-2018#history>.
6. Інструмент оцінки ризиків RADAR-iTE. URL: https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html.
7. International Strategy for Cyberspace. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cybersecurity-strategies-ncsss/international_strategy_for_cyberspace_US.pdf.
8. Інститут міжнародної політики по боротьбі з тероризмом. URL: http://www.ictaconline.com/?page_id=12.

References:

1. Lipkan V., Maksimenko U. and Zhelikhovsky V. (2006), Informacijna bezpeka Ukrajinu v umovakh jevrointehgraciji [Information Security of Ukraine in the Minds of Integration]. 15 p. URL: <http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/1181/view/1350>.
2. A. Katrenko (1999), Osoblivosti informatsiynoi baezpeki za mizhnarodnimi standartami [Features of information security by international standards] journal *Almanah ekonomichnoi bezpeki* [Almanac of economic security]. Vol. 2, pp. 15–17 [Ukraine].
3. Radkovets U., Levchenko O. and Kosogov O. (2014), Poglyady na stvorenniya sistemi informatsiynoi bezpeki Ukrainy ta ii Zbroynih Syl [Views on the creation of the information security system of Ukraine and its Armed Forces] journal *Nauka i oborona* [Science and Defense]. Vol. 1, pp. 38–42 [Ukraine].
4. UN Global Counter-Terrorism Strategy. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctif/en/un-global-counter-terrorism-strategy>.
5. UK Anti-Terrorism Law. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/counter-terrorism-and-border-security-bill-2018#history>.
6. RADAR-iTE Risk Assessment Tool. URL: https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html.
7. International Cyberspace Strategy. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cybersecurity-strategies-ncsss/international_strategy_for_cyberspace_US.pdf.
8. Institute for International Policy on Combating Terrorism. URL: http://www.ictaconline.com/?page_id=12.

О. А. Панченко, доктор медичних наук,
професор, заслужений лікар України,
директор ДЗ «Науково-практичний медичний
реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»,
президент Громадської організації
«Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

РОЛЬ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ

У статті розкрито роль засобів масової інформації в історичному розвитку і їх вплив на інформаційну безпеку особистості, суспільства і держави в епоху турбулентності. Людство вступило в інформаційну епоху, що зажадала корінного перегляду основ і підходів у всіх сферах державного управління. Особливого значення в цьому зв'язку набула проблема забезпечення державної інформаційної безпеки, оскільки інформаційна сфера охопила практично всі галузі життєдіяльності суспільства.

Інформаційно-психологічний вплив на людину з боку інформаційного середовища досить суперечливий, тому що поряд із конструктивними властивостями вона володіє і деструктивними. Останні значною мірою визначаються турбулентністю інформаційного середовища, зокрема тими змінами, що відбуваються з високим ступенем невизначеності і непередбачуваності. В такому стані не можна однозначно визначити характер впливу інформаційного середовища – чи є сприйнята інформація корисною, нейтральною або шкідливою. Зони турбулентності характеризують вкрай нестійке положення, яке під впливом найменшого негативного впливу може втратити рівновагу і змінити свій стан. Якщо не вживати належних заходів протидії, виникає хаос.

ЗМІ, будучи елементом масової комунікації, формують громадську думку, культуру і світогляд. Вони перетворилися на «четверту» владу, від якої багато в чому залежать зміни, що відбуваються.

Першочерговість стратегії інформаційної безпеки держави полягає в подоланні турбулентності і досягненні чіткої керованості. Необхідна систематизація та алгоритмічне використання механізмів задля забезпечення внутрішньої інформаційної безпеки і формування підтримки України в суспільствах країн-партнерів. Комплексний характер актуальних ризиків національній безпеці в інформаційній сфері потребує визначення інноваційних підходів до формування системи захисту і розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації.

Ключові слова: засоби масової інформації, інформаційна безпека, турбулентність, турбулентність інформаційного середовища, маніпулювання.

O. A. Panchenko. The role of mass media in the system of state management of the information security

The article reveals the role of the mass media in historical development and their impact on the information security of individuals, society and the state in the era of turbulence. Mankind has entered the information age, it required a radical revision of the foundations and approaches in all areas of public administration. Of particular importance is the problem of ensuring state information security, since the information sphere has covered almost all sectors of society.

The information-psychological impact on a person from the side of the information medium is contradictory, because, along with constructive properties, it also has destructive ones. The latter are largely determined by the turbulence of the information environment, in particular those changes that occur with a high degree of uncertainty and unpredictability. In this state, it is impossible to unambiguously determine the nature of the influence of the information environment - there is perceived information, neutral or harmful. Turbulence zones characterize an extremely unstable position, under the influence of the slightest negative impact, they can lose their balance and change their state. If do not take countermeasures, chaos occurs.

They turned into a "fourth" power; on which events are The media, mass communication, formation of public opinion, culture and largely dependent.

The priority of the state's information security strategy is to overcome turbulence and achieve clear manageability. Systematization and algorithmic use of mechanisms is necessary to ensure internal information security and the formation of support for Ukraine in the societies of partner countries. The complex nature of the current national security risks in the information sphere requires the definition of innovative approaches to the formation of a system of protection and development of the information space in the context of globalization and free circulation of information,

Key words: media, information security, turbulence, turbulence of the information environment, manipulation.

Постановка проблеми. Сьогодні ні в кого не викликає сумнівів той факт, що кілька десятиліть тому людство вступило в інформаційну епоху, що зажадала корінного перегляду основ і підходів у всіх сферах державного управління. Особливого значення в цьому зв'язку набула проблема забезпечення державної інформаційної безпеки, оскільки інформаційна сфера охопила практично всі галузі життєдіяльності суспільства. Засоби масової інформації (ЗМІ), будучи елементом масової комунікації, формують громадську думку, культуру і світогляд, а отже – тип особистості.

Розмірковуючи про сучасність, вчені, політики, журналісти найчастіше говорять про інформаційне суспільство, підкреслюючи при цьому, що йдеться про нові шаблі суспільного розвитку, де інформаційні технології кардинально змінюють характер організації соціально-виробничих процесів. З'являється так зване двадцятичотиригодинне суспільство – глобальна комунікація змушує працювати світову економіку без перерви. А отже, змінюється, безперервно зростає роль масової комунікації та інформації. У зв'язку з цим з'являються і нові критерії оцінки рівня цивілізаційного розвитку суспільства, можливості і обсяг інформації, що передається за допомогою електронної пошти, кількість персональних комп'ютерів, мобільних і фіксованих телефонів. Іншими словами, XXI століття в своїх пошуках ресурсів розвитку суспільства спрямоване до нових інформаційно-комунікативних технологій, що забезпечують швидкий і універсальний доступ до інформації.

При цьому ЗМІ як інструмент широкого впливу на маси потребують фільтрації у відборі інформації, що надається суспільству, інакше неперевірена і навіть шкідлива інформація може завдати колосальної шкоди як окремій особистості, так і державі в цілому. Таким чином, засоби масової інформації є найважливішим елементом у системі державного управління інформаційної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ролі ЗМІ в інформаційній безпеці суспільства приділено багато уваги з боку як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників (А. Головка, Е. Каца, І. Кукулин, П. Лазарсфельд, К. Левін, М. Майофис, І. Панарин, Г. Почепцов, Н. Осипова, Е. Юрченко та інші).

Метою статті є розкриття ролі засобів масової інформації в історичному розвитку і їх вплив на інформаційну безпеку особистості, суспільства і держави в епоху турбулентності.

Виклад основного матеріалу. Сучасне інформаційне середовище (далі – ІС) – це сфера людської життєдіяльності, яка не тільки найбільш динамічно розвивається, але і практично одноосібно диктує умови розвитку сучасного суспільства. Інформаційно-психологічний вплив на людину з боку ІС досить широкий і в той же час суперечливий, що викликано турбулентністю сьогодення.

Термін «турбулентність», перейшовши з технічних наук у гуманітарні, став використовуватися як поняття в багатьох дослідженнях громадських, економічних, політичних, психологічних явищах. Отже, турбулентність – це невпорядкований рух, для якого характерна швидка зміна темпів різноманітних процесів. Турбулентність ІС означає, що зміни в ній відбуваються з високим ступенем невизначеності і непередбачуваності. В такому стані не можна однозначно визначити характер впливу ІС: чи є сприйнята інформація корисною, нейтральною або шкідливою. Зони турбулентності характеризують вкрай нестійке положення, яке під впливом найменшого негативного впливу може втратити рівновагу і змінити свій стан. Якщо не вживати належних заходів протидії, виникає хаос.

Засоби масової інформації – це організації, що створюються для збору, обробки, аналізу інформації та доведення її за допомогою спеціальних технічних засобів до різних соціальних груп [1]. Основними соціальними функціями засобів масової інформації є: інформаційна, освітня, функція соціалізації, критики і контролю, мобілізаційна, інноваційна, оперативна, функція формування громадської думки [2]. Реалізація всіх цих функцій тією чи іншою мірою пов'язана зі забезпеченням інформаційної безпеки особистості, суспільства і держави.

Процеси сприйняття глобальним співтовариством імпульсів ЗМІ і закономірності їх взаємодії з індивідуумами знаходяться в центрі уваги соціологів, а пізніше і політологів з 1920-х років.

На першому етапі досліджень – з 1920 по 1940-і роки – превалював постулат про прямиий, блискавичний і повсюдний вплив ЗМІ на суспільну свідомість.

На другому етапі (1940–1960 рр.) була поширена позиція Е. Каца (E. Katz) і П. Лазарсфельда (P.F. Lazarsfeld), які наголосили на важливості врахування соціальних відносин щодо впливу ЗМІ на соціум [3]. Вчені довели, що ряд людей-лідерів впливають на поведінку інших через ЗМІ.

На третьому етапі (1960–1980 рр.) дослідники визнали попередні моделі застарілими і почали розробки нової, що відповідає вимогам коректного впливу засобів масової інформації на суспільну свідомість.

Сучасний період, початком якого прийнято вважати 80-ті роки ХХ століття, показав, що єдиної думки вченого співтовариства щодо досліджуваного питання немає. Однак превалювати став соціально-когнітивний підхід, розроблений ще в класичний період, який тоді не знайшов розуміння. Майже все, що людський мозок засвоює ззовні, реалізується за допомогою механізму спостереження, в основному за моделями поведінки інших осіб.

Однією з найбільш складних, але в той же час і найдавніших форм подачі інформації є друк. Незважаючи на значне падіння попиту на друковану продукцію і значне звуження читацької аудиторії, друковані ЗМІ залишаються практично єдиним загальнодоступним джерелом раціональної, адресної інформації.

До основних особливостей преси можна віднести: узагальненість і заглибленість коментарів; аналітичність інтерпретації подій; свобода вибору місця і часу для споживання інформації; можливість повторного звернення до першоджерела.

У пресі найбільш повно реалізується адресність інформації. Так, з достатньою впевненістю можна стверджувати, що, на відміну від телебачення і радіо, орієнтованих більшою мірою на усередненого споживача, друковані видання адресовані певній частині аудиторії. Як наслідок, друк виступає як засіб ідентифікації читача з тією

чи іншою соціальною, регіональною, релігійною спільністю. В цьому плані друковані ЗМІ можна визнати прямим каналом впливу на інформаційну безпеку особистості і окремих соціальних груп.

Разом із тим необхідно звернути увагу на ті особливості друку, які можна віднести до негативних:

- відсутність належної оперативності в поданні інформації;
- заангажованість у подачі інформації та інтерпретації подій;
- достатня дорожня видавничої діяльності;
- складність у сприйнятті інформації, яка вимагає певного рівня культури спілкування з друкованим джерелом, освіти, ступеня соціалізованості особистості.

Радіо – це переважно фонове джерело інформації, але і понині воно може вийти на перші ролі в поданні інформації в кризові моменти розвитку суспільства, перетворюючись із часом на єдине джерело інформації. Так, необхідно відзначити практику використання радіоприймачів з фіксованими частотами в Алжирі для запобігання повстання частин іноземного легіону, командуванням багатонаціональних сил в Перській затоці для впливу на збройні сили Іраку. Радіо передбачає менше труднощів для виходу в ефір, ніж телебачення, до того ж ця обставина посилюється в умовах монопольного виробництва і передачі інформації, коли полегшений контроль за її змістом. Оперативність радіо і його доступність дозволяє йому зберігати першість у формуванні початкових установок особистості, що надалі зумовлює формування необхідної громадської думки.

Гіпертрофована публічна політика, пов'язана з пошуком кращого актора, веде до різкого зростання ролі і значення засобів електронної інформації і насамперед телебачення. У числі специфічних рис телебачення, що відрізняють його від інших ЗМІ, відзначаються:

- доступність його використання як джерела інформації;
- доступність сприйняття повідомлення, оскільки воно не вимагає особливого освітнього рівня споживача інформації;
- одномоментність події і його відображення, миттєвість;
- полісистемність події, тобто вплив на аудіальну і візуальну систему сприйняття;
- емоційна насиченість інформації, часто на протигагу раціональному початку [4].

Завдяки здатності поширювати аудіо- та відеоінформацію на величезні території, в тому числі одночасно із вчиненням події, телебачення сприяє подоланню фізичних бар'єрів у вигляді простору і часу між джерелом інформації та аудиторією. Збагачена наочністю, глядацькою інформацією, ця риса телебачення призводить до високої результативності повідомлення, формує в аудиторії інтерес до знання, збільшує її потребу в придбанні більш широкої і глибокої інформації з інших джерел. Тому особливого значення для соціалізації особистості та інформаційної безпеки телебачення і радіо набувають в умовах віддаленості від головних центрів політичного життя і духовного виробництва.

Телебачення, володіючи високою силою наочності, веде до посилення емоційних чинників сприйняття, що підвищує ефективність його впливу на формування установок особистості. Ця якість телебачення створює передумови для більшої переконливості, достовірності телевізійної інформації, в тому числі політичного характеру. Важливе значення має ефект миттєвості, причетності реципієнта до інформації, коли виховання людини здійснюється на матеріалах живих подій. Звідси і роль телебачення в системі джерел зміцнення інформаційної безпеки: за порівняно невеликий час, аж до декількох хвилин, телеглядач отримує велику і наочну інформацію, що дозволяє йому самостійно зробити висновки, прийти до якогось рішення, сформулювати уявлення і переконання, на що в іншому разі може знадобитися набагато більше часу [5].

Однією з проблем, безпосередньо пов'язаних з інформаційною безпекою, є здатність і реальна можливість ЗМІ маніпулювати свідомістю людини і громадською думкою. Наприклад, всебічно описані характеристики комунікатора, що сприяють підвищенню ефективності людської мови, зокрема, виявлено типи його позиції під час комунікативного процесу. Таких позицій може бути три: відкрита – комунікатор відкрито оголошує себе прихильником точки зору; відсторонена – комунікатор тримається підкреслено нейтрально, зіставляє суперечливі точки зору, не виключаючи орієнтації на одну з них, але не заявлену відкрито; закрита – комунікатор замовчує про свою точку зору, навіть вдається іноді до спеціальних заходів, щоб приховати її.

Природно, що зміст кожної з цих позицій задається метою, завданням, що переслідуються в комунікативній дії, але важливо, що принципово кожна з названих позицій стає певними можливостями для підвищення ефекту впливу. Таким чином, будь-яка людина отримує разом із самим індивідуальним повідомленням ще й коментар.

Практично коментар є маніпуляцією. До маніпуляції належать спеціальні дії формування стереотипів і створення певного враження або ставлення до того чи іншого факту, події. Основний об'єкт впливу коментаря-маніпуляції – це матриці свідомості української політичної еліти і всього українського населення. Способи маніпулювання громадською думкою спираються передусім на засоби масової інформації, що дозволяють коригувати, регламентувати і проектувати масову свідомість і психіку людей. При цьому акцент робиться на використанні законів психології, некритичне сприйняття, політичну недосвідченість.

Аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел [1–7] свідчить про те, що способи, які застосовуються для обробки громадської думки за допомогою ЗМІ, в різних країнах багато в чому ідентичні. Загалом маніпулювання засноване на брехні і обмані. Основою для маніпулювання служать міфи (фактично – дезінформація).

У політичній науці сформувалися два основних підходи, що характеризують ступінь впливу ЗМІ на політичний процес. Вони мають деяку схожість за своїм змістом із історичною класифікацією етапів розвитку ЗМІ.

Прихильники першого підходу вважають, що ЗМІ роблять серйозний вплив на громадян і їх політичні орієнтації. Так, наприклад, П. Бурдье вважає, що ЗМІ є головним інструментом «обдурення» мас [6]. Теоретичною базою для прихильників цього наукового підходу є праця У. Ліппман «Громадська думка», яка вийшла в 1922 р. У ньому автор, розглядаючи участь ЗМІ в електоральних процесах США, довів, що ЗМІ всесильні в формуванні політичних уподобань населення. Надалі, в 1960-і роки, ця концепція була доповнена Б. Коеном, який розробив теорію і дав визначення особливого ефекту ЗМІ, що дозволяє управляти інформаційними хвилями і, відповідно, темами тих чи інших політичних дискурсів. Він дав назву цьому феномену – «ефект порядку денного», тим самим розвинув і вдосконалив роботу У. Ліппман. Його теза полягала у тому, що ЗМІ не можуть спонукати маси думати певним чином, але цілком реально можуть позначити тему для роздумів (люди думають як хочуть, але ось те, про що вони думають, визначено за них) [7].

Прихильники другого підходу, навпаки, применшують ступінь прямого впливу ЗМІ на реципієнта через низку опосередкованих факторів. Вони вважають, що ЗМІ всього лише дають людині інформацію про політичний світ, не торкаючись його індивідуальних політичних уподобань. Раніше згаданий П. Лазарсфельд, аналізуючи вплив ЗМІ на президентських виборах в США в 1940-х роках, стверджував, що інформація, передана виборцю по каналах ЗМІ, лише підсилює вже існуючі установки і орієнтації [3].

Ці орієнтації сформувалися під впливом таких чинників, як соціальний статус, професія або добробут. Крім того, П. Лазарсфельд ввів у науковий обіг «двоступеневу» модель комунікації. Відповідно до цієї моделі ЗМІ формують оцінки поточних подій не у всієї цільової групи, а тільки у невеликої її частини, кількістю не більше 10%. Рефлексивне переосмислення інформації відбувається лише у меншості, яке найбільш схильне до цього процесу. Лазарсфельд назвав таких людей «лідерами думок», які передають своє розуміння поточної ситуації іншим громадянам, що менш цікавляться політичним процесом [3].

Слід зауважити, що як прихильники, так і опоненти версії значного впливу ЗМІ на політичний процес не можуть виключити зі сфери розгляду політичного процесу самі ЗМІ, а сперечаються лише про ступінь їх впливу на свої аудиторії, не намагаючись спростувати існування такого впливу.

У сучасному світі інноваційних технологій інформаційна безпека вже зараз є передусім соціальним і тільки потім чисто технічним явищем. Її не можна ототожнювати лише зі застосуванням спеціальних технічних засобів і методів для захисту інформації від несанкціонованого доступу, викрадення, знищення тощо. Забезпечення інформаційної безпеки – це не тільки захист інформації, але ще і організаційні, правові та інші заходи, спрямовані на забезпечення сталого, стабільного розвитку суспільства і держави, за яких досягаються цілі захисту національної, економічної безпеки.

Інформаційна безпека тісно пов'язана з правовим захистом інформаційного простору від руйнівного впливу негативних факторів. Під міжнародною інформаційною безпекою розуміють такий стан глобального інформаційного простору, за якого виключені можливості порушення прав особистості, суспільства і прав держави в інформаційній сфері, а також деструктивного і протиправного впливу на елементи національної критичної інформаційної інфраструктури.

Під системою міжнародної інформаційної безпеки розуміється сукупність міжнародних і національних інститутів, покликаних регулювати діяльність різних суб'єктів глобального інформаційного простору [4].

Система міжнародної інформаційної безпеки покликана протидіяти загрозам стратегічної стабільності і сприяти рівноправному стратегічному партнерству в глобальному інформаційному просторі.

Основними ризиками в галузі міжнародної інформаційної безпеки може стати використання інформаційних та комунікаційних технологій:

- як інформаційної зброї у військово-політичних цілях, що суперечать міжнародному праву, для здійснення ворожих дій і актів агресії, спрямованих на дискредитацію суверенітету, порушення територіальної цілісності держав і становлять загрозу міжнародному миру, безпеці і стратегічній стабільності;

- в терористичних цілях, в тому числі для надання деструктивного впливу на елементи критичної інформаційної інфраструктури, а також для пропаганди тероризму та залучення до терористичної діяльності нових прихильників;

- для втручання у внутрішні справи суверенних держав, порушення громадського порядку, розпалювання міжнаціональної, міжрасової і міжконфесійної ворожнечі, пропаганди расистських і ксенофобських ідей або теорій, що породжують ненависть і дискримінацію, які підбурюють до насильства.

Протистояння інформаційним ризикам можливе у разі дотримання виконання таких напрямів:

- розробка дієвих організаційно-правових механізмів доступу засобів масової інформації та громадян до відкритої інформації;

-
- забезпечення достовірності відомостей про соціально значимі події суспільного життя, які розповсюджуються через ЗМІ;
 - недопущення підпорядкування ЗМІ кон'юнктурним інтересам влади і бізнесу та посилення можливостей їх впливу на ЗМІ (прямий натиск, постачання ЗМІ неповної, невизначеної, спотвореної або помилкової інформації, відвертої дезінформації, умисні недовомовленості, зрощування структур влади, бізнесу, преси тощо);
 - регулювання рівня концентрації та монополізації ЗМІ (перешкодження зменшення незалежних джерел інформації, зосередження ЗМІ в руках представників економічної еліти, безправ'я журналістів тощо);
 - вдосконалення національного законодавства в частині гарантій свободи слова та інформації, вільного поширення масової інформації, в тому числі на транскордонному рівні, недопущення поширення насильства і нетерпимості через ЗМІ, забезпечення плюралізму ЗМІ, доступу до офіційної інформації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. Інформаційному середовищу притаманне постійне і стрімке розширення. Особливо бурхливе розширення інформаційного середовища суспільства відбувається останнім часом, і темпи його постійно зростають. У таких умовах особистості дуже складно розібратися в якості й істинності отримуваної інформації, що створює дезорієнтацію не тільки в інформаційному полі, але і в реальності.

2. Постійне оновлення ІС призводить до того, що люди навіть не встигають виробляти власну думку з приводу подій, що відбуваються, тому швидше приймуть вже готову інтерпретацію запропонованої постачальником інформації, що негативно позначається на здатності сучасних людей до аналітичного, критичного мислення, і, як наслідок, у них знижується «імунітет» до маніпулятивного впливу.

3. Використання ЗМІ об'єктивно передбачає залежність національної безпеки держави від захищеності інформаційного середовища. Це багато в чому визначає ступінь уразливості національного інформаційного простору перед впливом недружніх держав, терористичних організацій, кримінальних спільнот і окремих осіб, що діють через інформаційний простір.

4. ЗМІ перетворилися на «четверту» владу, від якої багато в чому залежать зміни, що відбуваються. Саме тому проблема створення систем інформаційної безпеки держави є настільки актуальною на сучасному етапі.

5. Засоби масової інформації, поряд із органами державної влади, можуть і повинні брати участь у забезпеченні інформаційної безпеки таким чином, щоб процес циркуляції інформації не переривався, інформація не спотворювалася, а права і інтереси її суб'єктів не обмежувалися.

6. Серед основних напрямів державного регулювання інформаційної безпеки є: розробка дієвих організаційно-правових механізмів, забезпечення достовірності відомостей про соціально значимі події, недопущення підпорядкування ЗМІ, регулювання рівня концентрації та монополізації ЗМІ, вдосконалення національного законодавства в частині гарантій свободи слова та інформації, вільного поширення масової інформації, в тому числі на транскордонному рівні.

Список використаних джерел:

1. Панарин И.Н. Информационная война и власть. Москва : Издательский дом «Мир безопасности». 2001. С. 100.
2. Головка А.А. Діяльність сучасних ЗМІ в контексті інформаційної безпеки України [Текст]. *Актуальні проблеми гуманітарних та природничих наук* (м. Ужгород, 08–09 квітня 2016 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. С. 85–87
3. Katz, E., Lazarsfeld, P. (1955) *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication*. Glencoe, IL : The Free Press.
4. Панченко О.А. Информационная безопасность личности / О.А. Панченко, Н.В. Банчук. 2-е изд. испр. Київ : КИТ, 2011. 672 с.
5. Почепцов Г. Логика пропаганды, или Новости без грима. *Media Sapiens*. 2015. URL: http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/logika_propagandy_ili_novosti_bez_grima/.
6. Майофис, М., Кукулин, И. Свобода как неосознанный прецедент: заметки о трансформации медийного поля в 1990 году. *Новое литературное обозрение*. 2007. № 83. С. 599–656.
7. Осипова Н.Г., Юрченко Е.И. Средства массовой информации в современном обществе: теоретико-методологический анализ новейших подходов. *Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология*. 2010. № 1. С. 64–85.

References:

1. Panarin I.N. (2001), *Informacionnaja vojna i vlast* [Information war and power]. Tutorial, Press Izdatelskij dom "Mir bezopasnosti", Moscow, 100 p. [Russian]
2. Golovka A.A. (2016), *Diyalnist suchasnykh ZMI v konteksti informatsiynoyi bezpeky Ukrainy* [The activity of the most frequent mass media in the context of the information security of Ukraine]. *Aktualni problemy humanitarnykh*

ta pryrodnychyh nauk [Actual problems of humanities and natural sciences]. (pp. 85–87). Press Vydavnychyy dim “Helvetyka”, Kherson, P. 85–87 [Ukraine].

3. Katz, E., Lazarsfeld, P. (1955). *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication*. Glencoe, IL : The Free Press. [English].

4. Panchenko O.A. and Banchuk N.V. (2011), *Informacionnaja bezopasnost lichnosti* [Personal Information Security], Press KIT, Kiev, 612 p. [Russian].

5. Pocheptsov G. (2015), *Logika propagandy, ili Novosti bez grima* [Logic of propaganda, or News without a make-up]. osvita.mediasapiens.ua. Retrieved from http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/logika_propagandy_ili_novosti_bez_grima/ [Russian].

6. Mayofis M. and Kukulin, I. (2007), *Svoboda kak neosoznannyj precedent: zametki o transformacii medijnogo polja v 1990 godu* [Freedom as an Unconscious Precedent: Notes on the Transformation of the Media Field in 1990], Press Novoye literaturnoye obozreniye, Moscow, P. 599–656 [Russian].

7. Osipova N.G. and Yurchenko E.I. (2010), *Sredstva massovoj informacii v sovremennom obshhestve: teoretiko-metodologicheskij analiz novejshih podhodov* [The media in modern society: a theoretical and methodological analysis of the latest approaches], journal *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 18. Sociologija i politologija* [Bulletin of Moscow University. Ser. 18. Sociology and political science], Moscow, vol. 1, P. 64–85 [Russian].